



LE DROIT INTERNATIONAL

DANS LES

AFFAIRES D'ESPAGNE

LE DROIT INTERNATIONAL DANS LES AFFAIRES D'ESPAGNE

1822-1824

PAR

Jacques LEMONNIER

Docteur en droit

Elève diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

PARIS

ALEXIS NOEL, Imprimeur-Éditeur

29, rue Notre-Dame-de-Nazareth, 29

—

1898



A MES PARENTS

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE. xi

AVANT-PROPOS. xv

PREMIÈRE PARTIE

Avant la guerre

Chapitre Ier. — La Révolution espagnole et l'Europe. 3

Chapitre II. — Le Congrès de Vérone. 13

Chapitre III. — La note française et ses conséquences. 29

Chapitre IV. — Essai de médiation anglaise 37

Chapitre V. — Débats sur l'intervention dans les Chambres anglaises et françaises. 47

DEUXIÈME PARTIE

Pendant la guerre

Chapitre Ier. — La neutralité anglaise 69

Chapitre II. — Questions juridiques et politiques pendant la guerre. 87

§ 1er — Caractère de la guerre . . . 87
§ 2. — L'Angleterre pendant la guerre. 92
§ 3. — La Junte Provisoire 95
§ 4. — La Régence 99

CHAPITRE III. — Les questions de droit maritime pendant la guerre 117

TROISIEME PARTIE

Après la guerre

CHAPITRE 1er. — Les conventions franco-espagnoles. 139
§ 1er — La convention sur les prises . 139
§ 2. — La convention sur le remboursement des avances. 144
§ 3. — La première convention d'occupation 146

CHAPITRE II. — L'intervention après la guerre. . . . 153

CHAPITRE III. — La France et l'Angleterre pendant l'occupation.— Fin de l'occupation 167

CONCLUSION 183

BIBLIOGRAPHIE

1° DOCUMENTS

a) Documents inédits

ARCHIVES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1)

1) *Espagne*, 1823, *Correspondance.*
Vol. 721, 722, 723, 724, 725.

2) *Espagne*, 1824, *Correspondance.*
Vol. 726, 727, 728, 729, 730.

3) *Angleterre*, 1823, *Correspondance.*
Vol. 616, 617.

4) *France*, *Mémoires et Documents.*
Vol. 721, Congrès de Vérone, protocoles et correspondance.
Vol. 722, Congrès de Vérone, mémoire par le comte de Boislecomte.
Vol. 723, Congrès de Vérone, documents.

---

(1) Les Archives des Affaires Étrangères comprennent deux sortes de fonds : 1° La correspondance ; 2° Les mémoires et documents. — Chacun de ces fonds est divisé en fonds d'Etats, qui comportent un certain nombre de volumes ; chaque volume renferme un certain nombre de pièces et chaque folio est numéroté.

Pour éviter des répétitions, nous avons adopté dans les citations les abréviations suivantes :

A. A. E. : Archives des Affaires Etrangères. — Corr. : Correspondance. — Mem. Doc. : Mémoires et Documents. — Le premier chiffre indique le numéro du volume du fonds cité ; le second, le numéro de la pièce, et le troisième, le numéro du folio.

b) Documents édités

Archives Parlementaires, 2e série (Mavidal et Laurent) Pour les années 1823 à 1825.— Tomes XXXVIII à XLV.

Hansard's Parliamentary Debates, New series. Années 1823 à 1826, tomes VIII à XV.

Canning's speeches (publiés en 1828), t. I, V et VI.

Brougham's speeches (1838), t. I.

2° MÉMOIRES & ASSIMILÉS

De Broglie (duc Victor)	Souvenirs 1785-1870 (1886) t. II et III.
Chateaubriand	Congrès de Vérone. — Guerre d'Espagne. — Négociations sur les colonies espagnoles (éd. 1838), 2 vol.
Guizot	Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps (1858), t. I.
Hyde de Neuville	Mémoires et Souvenirs (1892), t. III.
Marcellus	Politique de la Restauration en 1822 et 1823 (1853), 1 vol.

Marcellus .... Châteaubriand et son temps (1859), 1 vol.

Martignac .... Essai historique sur la révolution d'Espagne et sur l'intervention de 1823 (1832), 3 vol.

Metternich .... Mémoires (1880-84), t. IV.

Pasquier............ Mémoires (1894-95), t. V et VI

De Serre .... Correspondance (1877), t. V et VI.

Villele............ Mémoires et Correspondance (1888-90), t. III, IV, V.

3° OUVRAGES GÉNÉRAUX

Duvergier de Hauranne Histoire du gouvernement parlementaire en France (1865), t. VII.

Gervinus............ Histoire du xixe siècle depuis les traités de Vienne (1864-1876), t. IX.

G. Hubbard .... Histoire contemporaine de l'Espagne (1869), première série, t. II.

A. Hugo............ Histoire de la guerre d'Espagne (1824), 2 vol.

VAULABELLE . . . . Histoire des deux Restaurations (1857).

VIEL CASTEL . . . . Histoire de la Restauration (1869), t. XI et XII.

(ANONYME) . . . . Historia de la vida y reinado de Fernando VII de Espana (1842), t. III.

LAFUENTE . . . . Historia general de Espana (1850-1859), t. XXVII, XXVIII, XXIX.

M^es DE MIRAFLORES . . . . Apuntes historico-criticos para escribir la historia de la revolucion de Espana (1834), 3 vol.

STAPLETON . . . . The Political Life of George Canning (1831), 3 vol.

SPENCER WALPOLE . . . . History of England, from the conclusion of the great war in 1815 (1878-84), t. II.

LESUR . . . . Annuaire historique universel, années 1823 à 1827.

ANNUAL REGISTER . . . . T. 65 à 68.



AVANT-PROPOS

La guerre appelée communément guerre d'Espagne, entreprise par la France en 1823, pour rétablir le roi Ferdinand VII dans l'exercice de son pouvoir absolu, donna lieu à des controverses passionnées. On discuta le principe sur lequel elle semblait fondée, la conduite de la France pendant et après la lutte, les conséquences de toutes sortes qui en furent le résultat.

Mais toujours, les partisans ou les adversaires de l'expédition ont cherché à établir leur opinion sur des théories. C'est le développement de ces théories que nous avons voulu exposer. L'ordre historique nous a amené à étudier d'abord le principe même de l'intervention et les débats soulevés à propos de la légitimité ou de l'illégimité de la guerre, par conséquent de la révolution constitutionnelle. La lutte une fois engagée, la grosse question fut celle de la neutralité, puis se présentèrent des questions de droit maritime sur la course, les prises et le blocus. Enfin, après le rétablissement de Ferdinand VII, il fallut régler le problème de l'occupation.

Mais, au fond, toutes les difficultés venaient de ce point capital : comment accorder les intérêts de la France et les nécessités de la guerre avec le caractère doctrinal qu'on voulait lui donner ? C'est la question que nous suivrons jusqu'à l'évacuation de la péninsule.

Pour mieux étudier ces problèmes, qui se modifièrent quelquefois avec les différentes phases de l'entreprise française, il nous a paru logique d'observer à peu près l'ordre des faits dans leur ensemble, et c'est pourquoi nous avons divisé le sujet en trois parties : — avant la guerre — pendant la guerre — après la guerre.

PREMIÈRE PARTIE

AVANT LA GUERRE

CHAPITRE I[er]

LA RÉVOLUTION ESPAGNOLE ET L'EUROPE

En mars 1820 éclata en Espagne une révolution militaire, causée par le despotisme du roi Ferdinand VII. Elle eut pour résultat de rétablir la Constitution de Cadix, élaborée en 1812 sous l'influence des idées libérales : le pouvoir du roi était considérablement limité, pour ne pas dire annulé ; tous les attributs de la souveraineté résidaient dans une Chambre unique nommée par la nation (1).

Les conséquences immédiates de la révolution furent l'acceptation presque obligée de la Constitution par le roi, la nomination d'une junte provisoire, et en

(1) Un auteur espagnol définit ainsi la situation où se trouvait le roi d'Espagne : « Le pouvoir législatif mal conçu résidait exclusivement dans les Cortès. C'était un véritable monstre, qui devait nécessairement dévorer le pouvoir exécutif, faible et restreint. Les Cortès étaient un véritable juge du Roi ; elles avaient l'initiative individuelle, germe fatal de la précipitation législative. » MIRAFLORES, *Apuntes historico-criticos*, I, 8.

juillet, celle des Cortès. Les défauts de la Constitution furent exagérés par les mesures que l'Assemblée prit pour prévenir toute tentative d'usurpation de la part de Ferdinand; à partir de ce moment, on commença à répéter que le roi était prisonnier des Cortès.

A partir de ce moment aussi se posait la question de savoir quelle serait l'attitude de l'Europe.

La Russie, la Prusse, l'Autriche et l'Angleterre étaient alors unies par le traité de Chaumont, signé contre la France le 1er mars 1814 et renouvelé lors du traité du 20 novembre 1815. De plus une alliance mystique, la *Sainte-Alliance*, unissait les souverains en proclamant leur fraternité. Louis XVIII avait signé la Sainte-Alliance avant sa rentrée à Paris; par le traité de 1818 seulement, il avait été admis à coopérer avec les puissances « au maintien des traités existants. »

De cette fraternité des souverains, de ces secours qu'ils se promettaient, résultait-il un devoir collectif d'intervention? Les conditions du traité de Chaumont, qui déterminait une action contre la France au cas où celle-ci menacerait la sécurité de l'Europe, s'appliquaient-elles aussi contre une autre puissance? C'est sur ces points que les discussions commencèrent. Les divergences venaient des différentes manières d'entendre le premier principe. En reconnaissant la légitimité des rois, Metternich entendait s'opposer à toute tentative pour diminuer leur puissance; le maintien du pouvoir royal était la condition du maintien de la paix. La Sainte-Alliance était donc devenue pour lui la ligue des

rois contre les peuples. Le tsar Alexandre avait été amené à partager ces idées et, le premier, il demanda que la réunion des puissances garantes de la tranquillité générale prît une décision pour lutter contre les révolutionnaires.

Ce fut l'Angleterre qui protesta, et Lord Castlereagh, dans une note célèbre du 12 mai 1820, s'éleva contre l'extension que l'on prétendait donner à « *l'alliance* » (1). « L'alliance n'a jamais été destinée à devenir une union pour le gouvernement du monde ou l'inspection des affaires intérieures des autres Etats. L'Angleterre ne peut ni ne veut agir d'après des principes de précaution abstraits et spéculatifs. L'alliance qui existe n'avait pas ce but dans l'origine ; elle n'a jamais été expliquée ainsi au Parlement, et si elle eût été entendue de cette manière, il est certain que le Parlement ne lui aurait jamais donné sa sanction (2) ». Le ministre ajoutait « que c'était changer la nature de l'alliance, contractée uniquement contre la France, que de vouloir étendre indéfiniment son action. » L'Angleterre, pays constitutionnel, se refusait à faire abstraction des peuples : toute nation, disait-elle, a le droit de diriger ses affaires comme il lui plaît, et les Etats étrangers ne sont admis à s'en préoccuper que si la question devient extérieure, c'est-à-dire si l'état de choses nouveau porte atteinte à

(1) Nous emploierons souvent sous cette forme ce mot qui revient constamment avec un sens particulier dans la correspondance diplomatique.

(2) Lesur, *Annuaire Historique*, 1822, 682.

leur propre sûreté et à leur conservation (1). Le gouvernement anglais ramenait donc la question à une question de fait, tandis que les puissances du Nord partaient d'un principe abstrait et spéculatif.

Cette divergence s'était manifestée franchement lors de la déclaration de guerre à la France en 1793. Si l'Empereur, si le roi de Prusse étaient intervenus, c'était contre la propagation des idées révolutionnaires, mais le gouvernement anglais avait agi contre la révolution parce qu'elle menaçait non ses institutions, mais ses intérêts et la sécurité de son commerce. Il est vrai que ce système était susceptible d'une application aussi large, sinon plus large encore, et peut-être plus incertaine.

Si l'on adoptait la doctrine anglaise, deux Etats seulement pouvaient se prévaloir de leurs intérêts en Espagne : la France et l'Angleterre. La France était intéressée par la contiguité de sa frontière méridionale, par des relations commerciales importantes et par les liens dynastiques qui unissaient Louis XVIII à Ferdinand. L'Angleterre se préoccupait, comme elle l'avait fait depuis le Pacte de Famille, d'empêcher entre l'Espagne et la France une alliance qui mît obstacle à sa prépondérance maritime et commerciale ; de plus les rapports directs qu'elle entretenait déjà avec les colonies espagnoles, et ses liens séculaires avec le Portugal la portaient à veiller à ce qu'aucune puissance ne pût acquérir d'influence exclusive en Espagne. Le gouverne-

(1) C'est la doctrine de G.-F. de Martens. *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*. Liv. III, chap. IV, § 74 et 78.

ment français, alors dirigé par Richelieu (depuis février 1820), se trouvait en communion d'idées avec la Sainte Alliance. Mais Louis XVIII et ses ministres se rapprochaient aussi de la doctrine anglaise en ce qu'ils considéraient leurs intérêts dans la Péninsule comme une affaire personnelle.

Il sembla tout d'abord que le mieux était de tenter une conciliation entre les partis en Espagne. Le ministère Richelieu proposa de donner des instructions concertées aux ambassadeurs à Madrid ; mais l'Angleterre refusant de participer à cette démarche, il agit séparément. Les difficultés s'accrurent quand les libéraux de Naples proclamèrent à leur tour la constitution de Cadix (juillet 1820). En effet, les puissances se réunirent en congrès à Troppau (octobre 1820), pour lutter contre la révolution napolitaine, et la France ne réussit ni à faire proclamer à Naples une constitution plus modérée, ni à empêcher l'intervention isolée de l'Autriche. Ce fut une double leçon : pour la France qui s'attacha de plus en plus à se déclarer principale intéressée dans la question d'Espagne, pour les Espagnols qui se sentirent menacés.

A ce moment, la situation se dessina de plus en plus au delà des Pyrénées : les absolutistes comptèrent sur l'appui des alliés, les constitutionnels se préparèrent à lutter contre les puissances et, dans ce dernier parti même, les nuances se tranchèrent plus vives entre les *moderados* , qui ne refusaient pas d'arriver à une conciliation, et les *exaltados*, qui ne voulaient accepter aucune transaction.

Le premier ministère avait été pris parmi les *moderados;* il avait à sa tête Martinez de la Rosa. Aussi put-on espérer un résultat favorable à la paix. Il y eut en 1820-21 des négociations entre les gouvernements français et espagnol pour arriver à une modification de la Constitution et aboutir à une sorte de Charte française. Richelieu attendait que la révolution s'apaisât, et il semble même que l'Angleterre, pour éviter une intervention plus prononcée, se soit prêtée à ces négociations. La solution était difficile surtout parce que Ferdinand refusait toute modification, comptant bien que la France en viendrait à l'exécution armée pour le rétablir dans son pouvoir absolu. L'entente existait donc encore, mais il y avait par d'autres points des menaces de rupture. Il est évident que les royalistes français agissaient en dehors du ministère et se livraient à des envois d'armes et de munitions en faveur des partisans de Ferdinand ; de plus, les royalistes espagnols trouvaient un refuge assuré sur le territoire français ; enfin la France maintenait sur la frontière un cordon sanitaire, sous prétexte de se garantir d'une épidémie qui avait depuis longtemps cessé. Martinez de la Rosa fit des représentations, et l'Angleterre se plaignit qu'on alimentât le foyer de la révolution au lieu de l'éteindre. Elle ne pouvait cependant dénier l'opportunité des mesures prises par la France pour protéger ses intérêts, et comptait beaucoup sur Richelieu pour maintenir la paix.

Malheureusement, une modification profonde se fit dans le gouvernement de Louis XVIII. Villèle, qui ar-

riva au ministère en décembre 1821, et avec lui Montmorency aux Affaires Etrangères, Clermont-Tonnerre à la Marine, représentaient les idées du parti ultra-royaliste. Ce n'est pas que Villèle ne tînt pas pour la paix; au contraire, ses idées se rapprochaient fort, quant à l'Espagne, de celles de Richelieu, mais il était harcelé par son parti qui voulait la guerre, et il ne pouvait résister que difficilement. Il empêcha l'exportation officielle d'armes, mais se déclara impuissant à interdire les envois des particuliers et leurs spéculations. Quant à l'asile donné aux réfugiés espagnols, il ne pouvait y avoir à ce sujet aucun malentendu : tout gouvernement est libre de recevoir sur son territoire ceux qui viennent y chercher refuge, et du reste l'Espagne agissait de même pour des libéraux et des condamnés politiques français. Le cordon sanitaire, dont le nom ne faisait plus illusion à personne, était une mesure de police intérieure, destinée à empêcher les révolutionnaires de pénétrer en France.

Quelles que fussent les explications, tous ces faits indisposaient et irritaient les libéraux espagnols, qui voyaient là un secours occulte donné par la France à leurs adversaires. La révolution faisait du reste trop de progrès pour que l'on pût espérer une modification de la constitution par des voies pacifiques. Les *moderados* disparaissaient, la lutte se produisait alors entre les partis extrêmes : *exaltados* et royalistes. Les *exaltados* étaient les maîtres dans le sud de la Péninsule et en Catalogne, mais les royalistes ayant pris la Seu d'Urgel, le 21 juin 1822, s'y reformèrent et s'enhardirent.

Le mois de juillet de 1822 fut marqué à Madrid par des évènements qui accentuèrent la révolution et déterminèrent le commencement de la véritable guerre civile. Le 1[er] juillet, à la suite de troubles, un officier des gardes du palais, Landaburu, connu pour ses opinions libérales, est tué en voulant arrêter une sortie de ses soldats. Les mêmes gardes se soulèvent à Madrid, le 7 juillet, mais, entourés et refoulés par les milices, sont obligés de capituler.

Cette victoire des *exaltados* se complète, au point de vue intérieur, par un changement dans le gouvernement. Le roi est obligé de former un ministère composé d'*exaltados;* à leur tête Lopez Baños et le colonel Evaristo San Miguel, celui-ci chargé des Affaires Etrangères. Au point de vue des relations extérieures, le 7 juillet marque une nouvelle étape. Il excite contre l'Espagne libérale les puissances qui tiennent pour l'intervention et inquiète l'Angleterre elle-même. Les ministres espagnols ne dissimulaient pas leur pensée de résister par tous les moyens à la Sainte-Alliance et de refuser tout conseil ou toute médiation au sujet des affaires intérieures du royaume. Dès lors les efforts du comte de la Garde, ambassadeur de France en Espagne, échouèrent complètement. Un ministère d'« ultras » en France, un ministère « exalté » en Espagne, les deux termes devenaient de plus en plus irréductibles.

A ce moment on peut résumer ainsi les idées des puissances. L'Angleterre déclarait que le mouvement

n'était dû qu'à l'excitation produite par le maintien du cordon sanitaire et l'appui donné aux royalistes espagnols, et n'admettait aucune espèce d'intervention. Au contraire, Metternich penchait pour l'intervention, mais ne voulait pas laisser la France agir seule, il poussait Alexandre et celui-ci parlait de mettre ses troupes en mouvement. La France persistait avec raison à repousser toute action combinée, mais elle prétendait intervenir sous prétexte des menaces dirigées contre sa frontière.

La question fut ajournée, et comme on devait se réunir à Vérone pour s'occuper des affaires d'Orient et d'Italie, il fut convenu que les affaires d'Espagne y seraient aussi examinées. On en parla même d'abord à Vienne où les souverains se joignirent avant le départ pour Vérone.

CHAPITRE II

LE CONGRÈS DE VÉRONE

A Vienne étaient déjà réunis les souverains et les plénipotentiaires qui devaient prendre part au Congrès : le tsar, l'Empereur et le roi de Prusse; Metternich pour l'Autriche, Nesselrode pour la Russie, Bernstorff pour la Prusse, Montmorency, La Ferronays, Caraman pour la France. Châteaubriand, ambassadeur à Londres, devait les rejoindre à Vérone. On attendait le plénipotentiaire anglais, qui était naturellement Lord Londonderry (Castlereagh), lorsque l'on apprit son suicide (12 août). C'était un fait d'une grande importance, car le ministre anglais, quoi qu'il pût dire, avait été trop mêlé à la formation de « l'alliance » et aux évènements subséquents pour pouvoir suivre aisément une ligne de conduite tout opposée. Au contraire, son successeur au Foreign Office, George Canning, arrivait dégagé de tout lien compromettant, et avec des idées absolument contraires à l'intervention. Cela se manifeste d'abord par sa répulsion à prendre part au congrès. Il blâmait Lord Londonderry de ne pas avoir accordé ses actes avec les principes émis dans la fameuse

dépêche de 1820; mais, comme l'Angleterre avait été engagée, le gouvernement se décida à envoyer à Vérone Lord Wellington. Celui-ci était évidemment *persona grata* auprès des membres de la Sainte-Alliance, mais les instructions qu'on lui donna, ou plutôt qu'on lui expédia à Paris (1), étaient formelles dans le sens de la non-intervention.

Canning marquait la conduite à suivre : 1° prévenir tout acte matériel de force ou de menace de la part de l'Alliance contre l'Espagne ; 2° conserver la paix entre la France et l'Espagne; 3° convaincre les puissances alliées que l'Angleterre n'approuvait pas leur conduite (2). Ces trois points ne pouvaient évidemment se régler que par une opposition constante à toute intervention; aussi les instructions disaient-elles : « Quant à l'Espagne, il ne semble pas qu'il y ait rien à changer dans la politique suivie jusqu'ici : veiller au salut de la famille royale, observer nos engagements avec le Portugal, s'abstenir strictement de toute intervention dans les affaires intérieures du pays. » (3) Mais les instructions étaient muettes sur le point de savoir si l'Angleterre irait jusqu'au bout de ses principes et s'opposerait à une intervention par la force des armes.

Il y avait donc dans l'idée de Canning à discuter

---

(1) En effet, le gouvernement anglais, ne croyant pas que l'affaire d'Espagne tiendrait tant de place dans les délibérations, n'avait pas donné d'instructions spéciales sur ce point, ce n'est qu'après ses premières conversations avec Villèle à Paris que Wellington fut obligé d'en demander.

(2) STAPLETON, *Political Life of Canning*, I, 159.

(3) HANSARD, *Parliamentary Debates*, *New series*, VIII, 1139.

deux points seulement : la sûreté du roi était-elle compromise ? La France était-elle menacée et dans le cas d'avoir à se défendre ?

Les plénipotentiaires français, et plus généralement le ministère français, étaient divisés d'opinions et cependant penchaient plutôt en faveur de l'intervention. Il faut avant tout savoir ce que pensait Villèle, le président du Conseil. C'est lui qui a rédigé les instructions pour le Congrès, et elles étaient conçues dans un esprit plutôt modérateur. Il avait toujours été partisan, nous l'avons vu, d'un règlement de l'affaire par une conciliation ; cependant, poussé par la Chambre et entraîné par les évènements, il envisageait les probabilités de guerre. Au contraire, Châteaubriand et Montmorency tenaient qu'il fallait faire la guerre, celui-ci pour restaurer le dogme de la légitimité, celui-là la demandant dans des vues purement françaises. (1)

Ce qui ressort des lettres de Villèle, c'est que la France ne prétendait faire qu'une guerre défensive, n'avait nulle intention d'attaquer l'Espagne si celle-ci ne

(1) Il semble que la nuance entre les trois opinions ait été parfaitement vue par Marcellus, chargé d'affaires à Londres, qui fut intimement mêlé à toutes les négociations. « M. de Montmorency, soit en entrant aux affaires, soit pendant le congrès de Vérone ou depuis, a toujours souhaité une croisade européenne pour sauver la personne et la famille du roi Ferdinand VII, en même temps que les institutions monarchiques si violemment menacées par delà les Pyrénées. M. de Châteaubriand demandait une guerre toute française pour livrer bataille hors du pays aux dissensions ou conspirations intérieures, et surtout pour en ramener une armée puissante, fidèle, gage d'un glorieux et durable avenir. M. de Villèle d'abord voulait la paix, comme il en convenait dans sa correspondance, et comme le dit M. de Châteaubriand. Mais il consentait plus tard à une intervention armée dont il prétendait regler les conditions, l'époque, les limites, pour en faire sortir la sécurité de nos provinces, la prospérité de nos finances et l'affermissement d'une sage majorité parlementaire. » MARCELLUS, *Châteaubriand et son temps*, 296.

l'attaquait pas. C'est pourquoi toutes les dépêches du président du Conseil demandent qu'on laisse la France seule juge du moment où sa sûreté serait menacée, et déclarent qu'il ne faut obtenir des alliés qu'un appui moral. Cela se voit dans les instructions qu'il donna : « Les plénipotentiaires français ne doivent pas se présenter au Congrès comme rapporteurs de l'affaire d'Espagne. La France étant la seule puissance qui doive agir par ses troupes sera seule juge de la nécessité d'agir. » (1) Cela se voit aussi dans ses lettres à Montmorency : « Qu'on nous laisse mener notre affaire d'Espagne comme nous le jugerons convenable selon les évènements ; notre intérêt est le même que celui de l'Europe, elle n'a rien à compromettre en s'unissant à ce que la nécessité nous imposera. Vouloir que nous agissions selon les décrets du Congrès serait nous avilir et par conséquent nous affaiblir. » (2)

Les puissances du Nord auraient volontiers donné plus que leur appui moral. L'Autriche aurait bien voulu que l'Angleterre marchât de pair avec elle pour empêcher la France d'intervenir seule ; privée de cet appui, elle ne pouvait cependant sacrifier le principe d'intervention ; mais elle craignait que la France ne se séparât des doctrines de l'Alliance, et c'est ce qui explique la conduite de Metternich.

Durant tout le Congrès, le chancelier autrichien s'appliqua à alarmer le tsar, lui représentant combien

(1) CHATEAUBRIAND. *Congrès de Vérone.*
(2) VILLÈLE. *Mémoires*, III, 99.

l'armée française était peu sûre et le gouvernement français peu résolu. Mais Alexandre se refusa à nier le droit de défense et l'action exclusive de la France. Il le dit à Châteaubriand et à Montmorency le 24 octobre. « Vous vous êtes placés sur un excellent terrain en vous plaçant sur la défensive ; c'est à vous de décider ce que vous voulez faire. » Metternich lui fit craindre alors que cette action ne fût pas conforme à leurs principes. Forcé de reconnaître que le droit d'initiative appartenait à la France, il voulait du moins lier cette puissance à l'Alliance, et constamment répétait aux plénipotentiaires français qu'ils ne devaient pas se séparer de leurs alliés. « Le prince de Metternich m'a ramené à son texte favori, le terrain de l'Alliance. Il m'a dit que tout serait bon avec elle et par elle, qu'avec elle nous ne serions pas ennemis de l'Espagne, qu'agissant seuls nous le serions. Que nous devions user et que nous userions sûrement du droit d'initiative qui nous appartenait, mais que nous devions ensuite venir franchement à nos alliés. » (1)

Dès les conférences de Vienne, on avait déclaré à Montmorency que ce serait folie à la France de ne pas aider les royalistes espagnols ; on répétait à Vérone les mêmes insinuations. Montmorency était du reste de cet avis et il s'unit complètement à Metternich, quand, parlant le premier, comme le plus intéressé dans l'affaire, il présenta au Congrès un memorandum (20 octobre), où

(1) Montmorency à Villèle, 14 septembre 1822, A. A. E. Mem. Doc. 721, France 8, 37.

il prévoyait des cas de rupture entre la France et l'Espagne, et demandait aux puissances si elles adopteraient les mêmes théories et agiraient dans les mêmes vues que la France. Il dépassa les instructions de son gouvernement en faisant les puissances juges d'une affaire qui ne regardait que la France, en se faisant lui-même rapporteur de l'affaire d'Espagne.

Montmorency s'attachait à trois hypothèses : 1° les puissances retireraient-elles leurs ambassadeurs si la France rappelait le sien ? 2° et 3° donneraient-elles appui moral à la France ? donneraient-elles au besoin appui matériel si la France s'engageait dans la guerre ? (1) Tels étaient les cas d'alliance ; ils supposaient tous une action préalable de la France en Espagne. Mais on n'indiquait pas de quels motifs immédiats pourraient résulter soit le retrait de l'ambassadeur, soit la déclaration de guerre. Ce qui acheva de lier la France, c'est que l'on voulut prévoir les mesures qui causeraient la rupture. « Le *casus fœderis*, qui doit en général s'appliquer à toutes les chances qui amèneraient la guerre entre nous et l'Espagne, comprend spécialement l'attaque à main armée de notre territoire par les Espagnols, la provocation formelle à la révolte faite aux sujets de Sa Majesté ou à ceux de ses alliés, la déchéance du Roi, un procès intenté contre lui ou contre sa famille, toute attaque formelle contre les droits de la dynastie en Espagne. Les cas qui ne peuvent être désignés d'une manière si

(1) Cf. les questions de Montmorency aux alliés, dans Lesur, *Annuaire*, 1822.684, ou A. A. E. Mem. Doc. France 723—12,50.

précise ont été regardés comme devant probablement réclamer aussi l'application des engagements éventuels. » (1)

La France s'engageait donc à agir au nom de l'Alliance, au nom de ses principes, et comme le dit Metternich : « en réduisant ces antécédents aux termes les plus simples, la France s'est chargée de l'action matérielle pour le soutien d'une cause commune à l'Alliance ; le choix des moyens propres à conduire cette action lui a été comme de raison réservé. Mais, pour que la cause ne fût point altérée dans son essence, il était de toute nécessité que la France appuyât chacune de ses demandes sur des principes que les alliés pussent avouer comme les leurs. » (2)

Dans ces conditions, les plénipotentiaires d'Autriche, de Prusse et de Russie n'hésitèrent pas à répondre affirmativement aux trois questions posées par Montmorency.

Lord Wellington s'éleva, comme on s'y attendait, contre les prétentions des puissances, d'intervenir dans les affaires intérieures d'un Etat étranger (note du 20 octobre 1822). Il remontrait du reste que ces trois cas purement hypothétiques n'avaient que peu de chances de s'appliquer et que l'intervention se fixait sur un autre motif. Or, il ne voyait pas sur quoi pouvait reposer le différend entre l'Espagne et la France, du moins jusqu'à

(1) Montmorency à Villèle, 20 novembre 1822. A. A. E. Mem Doc. France 721—56, 161.

(2) METTERNICH, *Mémoires*, IV. p. 50, n° 677.

plus ample information. C'était toujours le retour à la question de fait. Son approbation entière était acquise aux mesures de précaution prises par le gouvernement français contre les incursions des révolutionnaires et contre l'expansion de leurs théories, mais pour tout le reste il faisait les plus fortes réserves. Il faut remarquer, disait-il, qu'un appui occulte est donné aux royalistes, et que toutes les mesures prises pour les favoriser n'auront d'autre but que d'augmenter la force de la révolution ; donc la France semble rechercher avec soin tous les prétextes pour amener les choses au degré qu'elle veut ; le mieux serait de laisser tout s'éteindre soi-même.

L'Angleterre, ne retenant donc que la question de fait, déclarait qu'il fallait examiner avant tout une chose : existait-il des motifs pour donner lieu au rappel de l'ambassadeur ou à une déclaration de guerre à l'Espagne ? Et s'il y avait un différend franco-espagnol, comme les alliés l'avaient reconnu, Canning proposait de le régler par une médiation anglaise. Enfin il apercevait comme les alliés les défauts de la Constitution de Cadix et proposait d'essayer amiablement d'y introduire des modifications, ce qui supprimait tout danger pour la France.

Le Congrès voulait donner à l'Espagne une preuve de la préoccupation que lui causait la révolution et des sentiments hostiles qu'elle lui inspirait. Il fallait chercher comment on manifesterait ces sentiments à l'Espagne révolutionnaire.

La discussion fut aussi très vive sur ce point. On ne pouvait pas en effet faire de note commune qui eût engagé toute l'Alliance; on ne voulut pas adresser de notes directement au ministère espagnol, ce qui eût trop donné l'idée d'une action concertée. On se décida à envoyer à chacun des ambassadeurs à Madrid une lettre confidentielle exprimant les vues de chaque puissance; une note y était jointe pour être communiquée au cabinet espagnol. Lord Wellington refusa naturellement de participer à une telle démarche, absolument contraire aux théories de son gouvernement.

Mais ce qui accentua la divergence entre l'Angleterre et les autres puissances, c'est qu'on apprit que Canning venait d'envoyer en Espagne un second ministre, sir William A'Court. Il parut aux alliés que cette nomination, faite au moment où ils parlaient de retirer de Madrid leurs ambassadeurs, était un appui indirect donné à l'Espagne ; le gouvernement espagnol pouvait du moins la considérer comme telle. Aussi des représentations furent faites dans ce sens à Canning ; ce ministre, pour toute réponse, déclara que Sir W. A'Court était parti et qu'il ne pouvait plus être rappelé. Cet envoi d'un ministre spécial avait deux causes : 1° Prendre position en Espagne pour tenter d'arriver à une médiation. 2° Régler des différends survenus dès longtemps à propos de la situation des citoyens britanniques, victimes de pirateries dans les parages des Antilles. Cette question, que Canning voulait voir réglée avant qu'il n'y eût des complications entre l'Espagne et

la France, inquiéta fortement les ministres alliés réunis à Vérone.

Ce sont ces inquiétudes mal dissimulées qui firent répandre tout à coup le bruit que l'Angleterre venait de conclure avec l'Espagne un traité de commerce stipulant des avantages exclusifs. Ainsi la conduite du ministère anglais apparut comme dictée par la duplicité : Canning et ses collègues n'auraient blâmé une intervention que pour se séparer de l'Alliance et agir isolément auprès du gouvernement espagnol. Ce bruit, du reste, on fut obligé de le reconnaître, était tout à fait dénué de fondement. Il ne s'agissait que des réclamations au sujet de l'île de Cuba, objet, nous l'avons vu, de la mission de Sir W. A'Court. (1).

On voulait voir aussi un manque de logique dans l'attitude du ministère anglais au sujet des colonies espagnoles ; lorsque Wellington parlait de reconnaître leur indépendance, cela passait pour une atteinte aux droits

---

(1) Depuis l'année 1812, l'Angleterre avait obtenu du roi d'Espagne le droit pour ses sujets de commercer directement avec les pays de l'Amérique du Sud et les Antilles Espagnoles. Mais l'exercice de ce privilège était gêné depuis quelque temps par d'innombrables pirateries et par les vexations des autorités coloniales. Quant aux pirateries, le gouvernement anglais fit d'abord des remontrances, mais devant leur inutilité, il annonça à l'Espagne que des mesures seraient prises en dehors d'elle. Le second point était plus discutable, car il s'agissait de faits commis par les autorités espagnoles. Des navires anglais avaient été saisis (on peut citer entre autres le « Lord Collingwood »), et condamnés sous le prétexte qu'ils commerçaient avec des sujets rebelles de Buenos-Ayres ; or le gouvernement anglais prétendait que la situation avait changé précisément à partir de 1812, et que Buenos-Ayres n'obéissait plus à la métropole. Les Espagnols répondaient qu'ils n'avaient jamais reconnu l'indépendance de leurs colonies. Une flotte anglaise fut envoyée à Cuba. Si le gouverneur de La Havane ne voulait pas coopérer avec elle, elle avait ordre de débarrasser la mer des pirates et de supprimer les entraves apportées à la libre navigation par les garde-côtes espagnols.

Sur cette affaire des pirateries, cf. STAPLETON, *ouvr. cité*.

légitimes du roi d'Espagne et pour une intervention dans ses affaires intérieures : « Sa Majesté Impériale, invariablement fidèle aux grands principes sur lesquels reposent l'ordre social et le maintien des gouvernements légitimes, ne reconnaîtra jamais l'indépendance des provinces espagnoles de l'Amérique, tant que Sa Majesté Catholique n'aura pas librement et formellement renoncé aux droits de souveraineté qu'elle a jusqu'ici exercés sur ces provinces. » (1)

C'est en s'appuyant sur ces faits que Châteaubriand voyait à tort une intervention de l'Angleterre. « Pour mieux prouver, disait-il, son horreur de l'intervention, l'Angleterre a reconnu dès 1821 le pavillon des colonies espagnoles, et elle se proposait de reconnaître incessamment leur indépendance, bien que les Cortès mêmes ne voulussent pas entendre parler de cette indépendance. Séparer le nouveau monde espagnol de l'ancien monde espagnol, ce n'est pas, pour l'Angleterre, intervenir. » (2) Et dans un autre passage : « Si l'Angleterre se croit en droit d'intervenir quand ses intérêts essentiels sont lésés, les puissances continentales ne peuvent-elles aussi avoir des intérêts essentiels compromis, bien que d'une autre nature que ceux de la Grande-Bretagne ? » (3)

Pendant que l'on discutait à Vérone sur les affaires

(1) Déclaration autrichienne, 24 novembre 1822, A. A. E. Mem. Doc. France 721-85-239.

(2) CHATEAUBRIAND, *Congrès de Vérone*, II, 274.

(3) CHATEAUBRIAND, *Congrès de Vérone*, I, 124.

de l'Espagne, ce pays était livré aux luttes de partis, et le cordon sanitaire français avait été transformé en armée d'observation. Le roi était au pouvoir des *exaltados* ; on peut considérer que, depuis le 7 juillet, dans ses relations avec l'étranger, pas un mot n'est sorti de sa bouche qui ne fût dicté par la volonté de ses ministres. Par contre, les royalistes, maîtres de la Seu d'Urgel, s'y étaient formés et avaient organisé solennellement un gouvernement sous le nom de « Régence suprême de l'Espagne pendant la captivité de Sa Majesté le roi Ferdinand VII » (14 septembre).

Cette régence d'Urgel déclarait que, le roi étant prisonnier, tous les actes accomplis par lui depuis 1820 étaient considérés comme nuls ; ce qui n'était pas de peu de conséquence au point de vue des traités et des emprunts faits depuis cette époque. De plus, la création d'un gouvernement insurrectionnel en face du gouvernement légal soulevait immédiatement pour les puissances étrangères la question de la reconnaissance. Le fait est que, dès le début, la régence d'Urgel fut subventionnée par les royalistes français, et soutenue d'une façon occulte par le ministère (1). Bien plus, elle entra en relations avec tous les gouvernements, dépêchant des émissaires dans toutes les cours du Nord ; celles-ci envoyaient en retour des secours d'argent.

Le gouvernement espagnol n'avait pas été invité au Congrès. Ce fait était en contradiction avec le protocole d'Aix-la-Chapelle du 15 novembre 1818, qui vou-

(1) Pasquier, *Correspondance*, V, 411.

lait que la puissance dont on examinerait les affaires envoyât des représentants pour prendre part à la discussion. Mais trois envoyés de la Régence d'Urgel arrivèrent à Vérone pour prier les souverains d'intervenir en Espagne et de délivrer le pays du joug libéral. Le ministère espagnol le savait, il aurait pu faire auprès des cours des réclamations, mais « l'on aurait considéré comme humiliant pour le gouvernement espagnol d'aller plaider contre la Régence d'Urgel devant ce tribunal de souverains (1). » Il est vrai que le Congrès n'accueillit pas officiellement les envoyés, d'autant qu'aucune décision n'était encore prise au sujet de l'Espagne, mais cette démarche n'en était pas moins un signe de l'appui donné à la cause de l'absolutisme, et les nombreuses entrevues que l'homme de confiance de cette cause, le financier Ouvrard, eut avec les plénipotentiaires, prouvaient l'intérêt que les cours y prenaient. Ouvrard était en effet chargé par la Régence de négocier un emprunt de 80.000 réaux. Ce qui empêcha les choses d'aboutir, c'est l'attitude même que la France avait prise au Congrès. Puisque les puissances décidaient de rester dans l'expectative, elles ne pouvaient donner à l'emprunt royaliste l'appui moral de leur garantie. La Russie cependant y était disposée, mais les plénipotentiaires français démontraient l'illogisme d'un pareil procédé. Châteaubriand représentait à Ouvrard que, « si la Russie adoptait son plan et qu'elle reconnût la Régence, tandis que la France resterait en paix, il (Ouvrard) gênerait le

(1) Lafuente, *Historia general de Espana*, XXVIII, 93.

gouvernement, car il est clair que les Cortès nous demanderaient pourquoi nous laissons un Français, agent d'une puissance en guerre avec elles, équiper, soudoyer, armer des sujets rebelles (1) ».

Le résultat officiel du Congrès de Vérone devait être l'envoi de notes à communiquer au gouvernement espagnol. Les quatre notes, différentes dans leur forme, étaient à peu près identiques quant au fond, mais celles des trois cours du Nord étaient écrites dans un style beaucoup plus menaçant que la note française. Les menaces, il est vrai, ne laissaient pas d'être assez anodines, puisque, en raison des décisions intervenues au Congrès, la France était chargée seule de l'affaire d'Espagne.

Les notes de la Russie, de la Prusse, de l'Autriche (2) commencent toutes trois, en rappelant l'histoire de la révolution espagnole, par flétrir les excès auxquels elle s'est livrée et montrer les dangers dont elle menace l'Europe. Puis, protestant de leur répugance à intervenir dans les affaires intérieures des pays étrangers, elles déclarent qu'il y a cependant des dangers si réels pour les institutions monarchiques qu'ils mettent les cours européennes dans la nécessité de s'en préoccuper. Pour faire cesser ces inquiétudes, il faut que le roi d'Espagne soit libre, il faut que cette constitution, qu'il n'a pas acceptée et qui est un « monstre juridique », reçoive des modifications conformes aux traditions du peuple espagnol. Quant à la note française, elle ne fut pas

---

(1) CHATEAUBRIAND, *Congrès de Vérone*, I, 163.
(2) Voir LESUR, *Annuaire*, 1822, 690 ss.

envoyée de Vérone; il fallait qu'elle fût discutée au conseil des ministres. Et, comme elle était en somme la seule qui pût amener la rupture, ce délai était favorable à la paix.

Officiellement, la rupture ne résultait pas nécessairement des trois notes envoyées à Madrid. Chaque cour menaçait de retirer son ambassadeur, ce qui n'est pas une déclaration de guerre. Châteaubriand dit que « c'est à cette démarche inoffensive que se réduisit cette fameuse intervention de Vérone » (1). Inoffensive en apparence, mais les discussions qui avaient précédé l'envoi, et les notes confidentielles qui l'accompagnaient ne faisaient que trop sentir les véritables intentions des puissances. Les communications faites à Madrid étaient en somme un véritable ultimatum.

Le nouveau Congrès tenu par l'Alliance aboutissait à reconnaître une fois de plus le droit d'intervention commune. Qu'allait faire l'Angleterre qui prétendait ne pas l'admettre?

Wellington refusa naturellement de participer à la démarche que faisaient les puissances auprès du gouvernement de Madrid; et quand on lui communiqua les projets de dépêches, il en blâma et la forme et le fond. Puisque l'on s'est réuni, disait-il dans une note du 20 novembre 1822, pour « calmer l'irritation qui régnait en Espagne contre la France et prévenir une rupture possible entre les deux puissances, je demande aux ministres des alliés de considérer si c'est bien le mo-

(1) CHATEAUBRIAND. *Congrès de Vérone*, II, 129.

ment de faire de telles remontrances, et si elles ne pourraient avec avantage être remises à une période ultérieure. » (1) Les arguments sur lesquels le duc fondait son refus n'étaient autres que ceux qu'il avait déjà produits dans les notes antérieures. Il ajoutait que la seule mission de l'Angleterre était de diminuer l'effet que devaient faire les notes envoyées à Madrid.

Cette réponse était prévue, et, même avant qu'il fût fait, le refus n'était pas sans inquiéter les alliés, car, après le départ des ambassadeurs de Madrid, le ministre anglais, resté seul, aurait la part belle pour s'opposer aux projets de l'alliance. Cette inquiétude perce dans un mémoire de Metternich, écrit pour lui-même et daté du 15 novembre. (2)

Le congrès de Vérone n'apportait en somme aucun éclaircissement sur la question de l'intervention en Espagne ; rien n'était changé dans les idées ni des alliés, ni de l'Angleterre, mais il définissait la question : on laissait la France seule juge de l'opportunité de cette intervention, quoique s'engageant avec le concours moral des cours du Nord.

La discussion sur la légitimité de l'immixtion dans les affaires espagnoles allait se concentrer entre la France, l'Angleterre et l'Espagne ; mais le ministère français argumentera de l'alliance pour éviter le débat que l'Angleterre veut resserrer entre les parties intéressées.

(1) Hansard, *Parl. Debates*, VIII, 910.

(2) Cf. A. A.E. — Mem. Doc. France, 723, 29, 214.

CHAPITRE III

LA NOTE FRANÇAISE ET SES CONSÉQUENCES

Des discussions s'élevèrent dans le conseil des ministres entre Villèle et Montmorency, au sujet de la note à envoyer à Madrid. Villèle avait eu communication des notes des trois autres cours, et, les trouvant trop absolues et bien faites pour amener une guerre immédiate, il avait demandé qu'on y apportât des changements. Il lui semblait aussi qu'il fallait en différer l'envoi, alors que les troupes constitutionnelles de Mina venaient de triompher de la Régence d'Urgel et l'avaient obligée à se réfugier en France (28 novembre 1822). Metternich et le tsar pensaient, au contraire, que ces notes devaient être regardées comme l'expression unanime du Congrès ; ils décidèrent donc d'envoyer les leurs, mais reconnurent à la France le droit de retarder l'envoi de la sienne.

C'est sur la rédaction de cette note que la scission entre les ministres français se produisit définitivement. Montmorency, toujours imbu des principes de l'Alliance, avait soutenu une fois encore, dans une dépêche adressée à Wellington (20 décembre), la légitimité de l'intervention française et européenne ; il déclarait qu'une

médiation anglaise ne pouvait être admise. « La France est plus intéressée qu'aucune autre puissance dans les évènements qui peuvent résulter de la situation de la monarchie espagnole. Mais ce n'est pas son propre intérêt seulement qui est compromis et qu'elle doit avoir en vue dans les circonstances actuelles. C'est le repos de l'Europe, et le maintien des principes qui le garantissent, qui est en jeu... Le duc de Wellington sait bien que l'on a considéré la question comme entièrement européenne ». (1) Or, si Villèle était engagé par la conduite de Montmorency à Vérone, il n'en était pas moins disposé à n'agir qu'à sa guise, au moment voulu. Il soutint cette opinion au Conseil, pendant que Montmorency voulait une décision immédiate et radicale. Louis XVIII donna raison à Villèle en disant : « Les autres souverains ne sont pas comme nous en contact avec l'Espagne par leurs frontières; ils peuvent, sans dommage et sans manquer à ces mêmes devoirs qui me sont imposés, abandonner l'Espagne et son roi à la révolution et à l'influence exclusive de l'Angleterre. Quant à moi, je ne puis rompre les relations avec ce pays et retirer mon ambassadeur d'auprès de mon neveu que le jour où cent mille Français passeront la frontière pour venir en aide à l'un et à l'autre. » (2)

Le Ministre des Affaires Etrangères dut donner sa démission, et Villèle envoya à Madrid une note écrite en termes plus mesurés : « La France sait qu'en théorie

(1) HANSARD. *Parliamentary Debates, New Series*, VIII, 916.
(2) VILLÈLE, *Mémoires*, III, 275-276.

rigoureuse nulle puissance étrangère n'a le droit d'intervenir dans les transactions constitutionnelles des peuples ; mais elle sait qu'il y a des cas d'absolue nécessité où l'application des principes est momentanément suspendue, et que, quand les intérêts essentiels d'une nation sont compromis par les révolutions d'une nation voisine, il est du devoir du gouvernement de la première de s'expliquer avec le gouvernement de la seconde. L'Angleterre jugea ce cas d'absolue nécessité en 1793 à l'égard de la France. » (1) La note officielle était accompagnée d'une note confidentielle au comte de La Garde, où l'on relève ce passage : « Le gouvernement de S. M. ne balancera même pas à vous rappeler de Madrid et à chercher des garanties dans des dispositions plus efficaces, si ses intérêts essentiels continuent à être compromis, et s'il perd l'espoir d'une amélioration qu'il se plaît à attendre. » (2)

Dans ces deux documents, comme le dit Pasquier, M. de Villèle ne précisait rien sur les réformes à faire ; il ne pouvait en effet préciser, et affecter ensuite de respecter l'indépendance de l'Espagne. (3) Mais les paroles du roi et les notes cachaient une menace. C'est que le président du Conseil, opposé jusqu'alors à l'intervention, mais compromis par Montmorency à Vérone et entraîné par les royalistes en France, était en quelque sorte obligé de louvoyer entre ces deux opinions.

---

(1) A. A. E. Mem. Doc. France, 723-35-214.
(2) A. A. E. Mem. Doc. France, 723-36-217.
(3) PASQUIER, *Mémoires*, V. 461.

La situation se dessina plus nettement encore après les réponses du ministre espagnol. Ces réponses ne furent pas identiques, car trois des notes menaçaient du rappel des ambassadeurs si l'Espagne n'accédait pas aux demandes des puissances, tandis que la note française ne contenait pas cette clause.

En Espagne, le ministère et ses partisans accueillirent de la façon la plus dédaigneuse les conseils que prétendaient leur donner les puissances; une fois de plus se montra « l'orgueil castillan, » comme on ne manqua pas de le dire en France. Les réponses faites par le colonel Evaristo San Miguel aux notes des cours du Nord étaient laconiques et conçues de la manière la moins diplomatique ; le ministre se bornait en quelque sorte à prendre acte de la lettre à lui adressée et à envoyer les passeports demandés pour les ambassadeurs. La note à la France était écrite dans un style plus conciliant, mais elle contenait la ferme résolution de n'écouter aucune proposition tendant à modifier la Constitution. San Miguel faisait remarquer une fois de plus combien la France donnait d'appui aux royalistes, et par conséquent attisait le foyer de la révolution au lieu de l'éteindre; il demandait donc et la répression des factieux réfugiés en France et la dissolution de l'armée d'observation, comme l'exigeait le droit des gens. Puis il terminait en disant : « Adhésion constante à la Constitution de 1812, paix avec les nations et détermination de ne reconnaître le droit d'intervention d'aucune d'elles, voilà la devise et la règle

du gouvernement espagnol pour le présent et pour l'avenir. » (1)

Les journaux constitutionnels s'expriment aussi hautement contre l'intervention. L'*Universal* du 5 janvier, se demandant sur quoi on veut fonder le droit d'intervention, relève l'oubli que l'on a fait de définir les modifications désirées : « L'instruction au comte de La Garde, nous invite, dit-il, à une sage liberté, mais on ne nous dit pas comment elle doit être pour que, selon l'opinion du gouvernement français, elle mérite ce titre. Ce ne sera certainement pas celle établie par la Charte française, à moins qu'on ne nous force à rayer l'article douze de notre constitution, et à admettre la liberté des cultes comme le fait celle-là… Mais serait-ce par hasard la Russie, l'Autriche et la Prusse qui nous voudraient donner des leçons de liberté constitutionnelle et sage ?… L'Espagne respectera les droits des autres peuples et jusqu'aux préjugés de leurs gouvernements, mais jamais elle ne consentira que les étrangers viennent lui imposer la loi et elle ne se laissera intimider par leurs menaces. » (2)

L'*Espectador*, dans un article du 9 janvier, déclare que c'est aller contre le droit des gens que de vouloir discuter sur les affaires intérieures des nations (3).

Les Cortès qui s'ouvrirent le 9 janvier, montrent la

(1) Pasquier, *Mémoires*, V, 473.

(2) A. A. E. Espagne, Corr. 725-4-14.

(3) A. A. E. Espagne, Corr. 725-12-47.

même horreur de l'intervention, font les mêmes appels à l'observation du droit des gens. C'est d'abord le discours du Roi, qui, évidemment fait par le ministère, déclare que « l'Espagne, répondant aux intimations coupables de ces souverains, a manifesté solennellement au monde que ses lois fondamentales ne pouvaient lui être dictées que par elle-même. Le Roi Très Chrétien a dit que cent mille Français viendraient régler les affaires intérieures d'Espagne et effacer les erreurs de ses institutions. Depuis quand donne-t-on aux soldats la mission de réformer les lois ? » (1) Et dans la séance du 9 janvier 1823, le député Saavedra s'écriait : « Quel droit ont-ils donc, ces gouvernements, de s'immiscer dans nos affaires ? de quoi se plaignent-ils ? En nous donnant des lois conformes à nos mœurs, avons-nous détruit ou altéré nos rapports avec eux ? Ils attribuent à une convulsion militaire la révolution qui s'est opérée au milieu de nous. Ils disent que le Roi n'est pas libre, et il exerce librement toutes ses facultés constitutionnelles. » (2)

Que le ministère espagnol, que l'opinion espagnole eût tort ou raison, la France était trop avancée pour reculer. Cependant, pour protester encore contre l'idée qu'on lui prêtait d'intervenir, elle ne s'attaquait pas directement à la constitution espagnole, mais à ses conséquences immédiates : la captivité du Roi, le déchaînement de la révolution, l'expansion des idées

(1) Lafuente, XXXVIII, 146.
(2) A. A. E. Espagne, Corr. 725-10-36.

libérales et les conspirations tramées entre les libéraux des deux pays. Une note que Châteaubriand, le nouveau ministre des Affaires Etrangères, adressait à La Garde le 18 janvier, prétend montrer que la France respecte scrupuleusement le droit des nations, et ne fait que rester sur la défensive. Reprenant les deux points de la note de San Miguel : « Il faut que la France retire son armée d'observation et qu'elle repousse les étrangers qui lui ont demandé un asile », Châteaubriand répond : « Nous ne renoncerons jamais au glorieux privilège que nous tenons de nos ancêtres : quiconque a touché le sol de la France est libre et jouit des droits d'une inviolable hospitalité. Les victimes des troubles qui agitent l'Espagne se sont réfugiées parmi nous, mais on ne leur a point permis de conserver leurs armes, et le droit des nations a été scrupuleusement respecté. L'Espagne en a-t-elle agi ainsi avec la France? Nous connaissons jusqu'aux états nominatifs des sujets de S. M. T. C. à qui le gouvernement espagnol a promis de l'emploi dans des corps destinés à combattre leur patrie. D'autre part, est-on bien fondé à demander la dissolution de notre armée d'observation, au moment même où les troupes constitutionnelles viennent de violer deux fois le territoire français? » (1)

Evidemment cette incursion des troupes constitutionnelles était toute fortuite, une simple explication aurait fait disparaître l'incident, mais c'était un fait de plus pour montrer le péril où la révolution espagnole

(1) CHATEAUBRIAND, *Congrès de Vérone* I, 411.

jetait la France. Du reste ces arguments jetés de part et d'autre n'étaient pas le fond de l'affaire, et la vraie cause de la guerre, que la France ne pouvait ni ne voulait avouer, c'était le régime constitutionnel espagnol.

Cette situation pouvait-elle se dénouer par des moyens pacifiques ? Ce fut le rôle de l'Angleterre de l'essayer.

CHAPITRE IV

ESSAI DE MÉDIATION ANGLAISE

L'Angleterre avait depuis longtemps offert sa médiation. Wellington à Vérone s'était attaché à prouver aux plénipotentiaires français que l'affaire d'Espagne devait être réglée entre la France et l'Espagne, et dès lors il avait proposé que l'Angleterre usât de son influence à Madrid pour amener entre les deux pays un accommodement. Le 17 décembre, l'offre était faite à Villèle. On se rappelle que Montmorency l'avait repoussée.

Le ministère anglais résolut donc d'agir de lui-même auprès du gouvernement espagnol, et sir William A'Court eut ordre de sonder celui-ci et de le diriger par des conseils prudents. La tâche était assez délicate, justement parce que l'ambassadeur anglais négociait avec l'Espagne le traité d'indemnités pour les pirateries de l'Amérique du Sud. Aussi Canning crut-il sage d'envoyer en mission extraordinaire Lord Fitzroy Somerset, *persona grata* auprès de Wellington, qui jouissait en Espagne depuis la guerre de l'indépendance d'une grande popularité. Somerset était chargé d'insi-

nuer quelques modifications à la Constitution, en « exprimant les avantages intérieurs qu'acquerrait l'Espagne, si elle donnait au roi autant de pouvoir et de prérogatives qu'il en faudrait pour exercer ses fonctions, se protéger lui et ses subordonnés dans l'accomplissement de leurs devoirs pour le service du public. » (1) Wellington, dans un ample document où il trace la conduite de l'envoyé anglais, exprime tout au long ces idées. (2)

L'Espagne demandait le retrait de l'armée d'observation comme preuve de la bonne volonté de la France, la France demandait des garanties de la part de l'Espagne pour retirer son armée des Pyrénées. Malheureusement le Cabinet anglais était obligé de suivre la France dans ses demandes, il paraissait donc prendre parti contre l'Espagne. « La France, écrivait Canning le 6 janvier 1823, ne peut retirer son armée d'observation sans quelques assurances satisfaisantes de la part de l'Espagne. Nous ne demandons pas ces assurances pour nous-mêmes, mais si elles nous étaient données, cela nous permettrait de faire plus. » (3)

Cette politique de conseils ne réussit pas auprès de San Miguel ; celui-ci acceptait, demandait même la médiation de l'Angleterre (12 janvier), mais déclarait en même temps « la ferme détermination de toute l'Espagne de ne jamais reconnaître un droit d'intervention de la part d'aucune puissance. La justice de notre cause

(1) STAPLETON, III, 235.

(2) Memorandum du 6 janvier 1823, dans MARTENS, XVII, 204.

(3) Canning à A'Court, 6 janvier 1823, dans HANSARD, VIII, 931.

est si évidente, le droit de la nation à l'indépendance est si sacré et si imprescriptible que le gouvernement de S. M. croirait faire un affront à votre jugement s'il insistait davantage sur ce point, Tout défaut que la présente Constitution peut avoir, c'est la nation elle-même qui doit le découvrir et y rémédier, librement et spontanément. » (1)

Au fond l'Espagne ne croyait pas à une intervention française, en voyant le gouvernement si peu résolu, en entendant le langage du comte de la Garde, obligé de parler celui de Villèle. C'est pourquoi Canning, constatant que la France ne pouvait reculer sans prétexte, tentait d'éveiller l'attention de l'Espagne et lui demandait des preuves de bonne volonté pour arrêter les projets encore indécis du gouvernement français. Seulement l'opinion espagnole, peu encouragée par la conduite de l'Angleterre dans l'affaire des pirateries, ne sentait la sagesse des conseils de Canning et le blâmait même de paraître se joindre au reste de l'Europe. (2)

Les ministres anglais se tournaient alors du côté de la France pour discuter sur le principe d'intervention. Dans la correspondance qui s'échangeait, on peut distinguer deux parties : 1° Canning discute les prétextes cherchés par la France pour intervenir ; 2° il demande à Châteaubriand quels articles de la Constitution il juge incompatibles avec la sécurité de la France, et se déclare prêt à essayer d'y obtenir des changements.

(1) San Miguel à Canning. 12 janvier 1823 — HANSARD, VIII, 938.
(2) LAFUENTE, tome XXVIII, 134.

Le ministère français, bien qu'il eût déclaré une médiation inapplicable aux circonstances actuelles, ne refusait pas de discuter et protestait encore de son désir de conserver la paix. Il est évident que son alliance avec le reste de l'Europe n'était qu'un argument pour éviter une discussion trop approfondie ; au fond les ministres considéraient la question d'Espagne comme toute française. (1) La France craignait trop, dans le cas où Canning arriverait à un résultat favorable, qu'il ne s'en prévalût pour accaparer toute l'influence dans la péninsule et obtenir des avantages de toutes sortes. On croyait déjà qu'il s'occupait de se réserver une belle part en favorisant les emprunts que le ministère espagnol voulait faire en Angleterre, ce qui lui eût évidemment donné un intérêt à soutenir la révolution. Châteaubriand refusa donc une seconde fois la médiation anglaise. La discussion porta sur le principe et la légitimité de l'intervention. Châteaubriand se retranche derrière des formules vagues et des principes, mais sans vouloir s'expliquer sur la valeur des prétextes qui peuvent donner lieu à cette intervention. De plus, il cherche à prouver à son tour que l'Angleterre a reconnu dans certains cas

---

(1) Canning voulait aussi la considérer de cette façon : « C'est la conséquence, disait-il à Marcellus, le chargé d'affaires à Londres, de leur décision de Vérone ; les puissances ont reconnu à la France le droit de déterminer seule sa conduite, elles ont donc consacré le principe que nous voulons développer, fortifier, et ici nous agissons dans leur sens. » Marcellus répondait que sans doute la question était française, qu'il en acceptait l'aveu de l'Angleterre, mais que la France ne se séparerait pas des principes de l'alliance continentale.

Marcellus à Châteaubriand, 10 janvier 1823, A. A. E. Angleterre Corr. 616-6-24.

un droit d'intervention, et que ces cas trouvent leur application dans les affaires d'Espagne.

En résumé, soit du côté de Canning, soit du côté de la France, on répondait à des questions par d'autres questions ; du côté de l'Espagne on ne répondait que par des négations : partout un cercle vicieux ou une impasse. C'est ce qui explique que plus tard Canning ait pu accuser les uns d'entêtement mal placé, les autres d'un manque de franchise dans les négociations.

Il est évident que, juridiquement, les prétextes invoqués comme étant les causes de la guerre ne suffisaient pas à la motiver. Que le commerce français fût lésé dans ses intérêts par suite de la révolution espagnole, cela est vrai, mais le plus qu'on pût faire était d'user de représailles ; que des vaisseaux français fussent arrêtés, que des consuls fussent menacés, c'était là des faits regrettables, mais sur lesquels on pouvait au moins demander des explications avant d'en venir à des mesures de rigueur. Il en était de même, lorsqu'il s'agissait de la violation du territoire. Mais nulle part on ne voit qu'il y ait eu entre les deux gouvernements français et espagnol de communications à ce sujet.

Le seul argument décisif qu'employât la France était celui de la contagion morale. S'il était des plus discutables, il contenait en même temps en soi un certain vague qui donnait avantage à le soutenir.. C'est le seul point sur lequel le gouvernement français laissa la discussion s'engager.

Canning aurait voulu faire spécifier les prétendues

causes de guerre invoquées par la France. Le ministère français répondait que ces causes résultant de l'état de l'Espagne, et la révolution qui agitait ce pays résultant de la Constitution, c'est à celle-ci qu'il fallait s'attaquer. Cela ne pouvait convenir à Canning : « Quelle cause, disait-il, donnerez-vous à la guerre? Est-ce vengeance pour le passé ou sécurité pour l'avenir?... Une guerre pour la modification d'une Constitution politique, une guerre pour deux Chambres et pour l'extension de la prérogative royale, je ne la comprends réellement pas. » (1)

C'est la dépêche de Châteaubriand du 23 janvier 1823 qui est capitale à ce point de vue, comme inaugurant une discussion presque personnelle entre les deux ministres des Affaires Étrangères. Châteaubriand avait d'abord déclaré qu'il refusait la médiation, « parce qu'on ne peut établir une base de négociations sur des théories politiques et un arbitrage sur des principes. » Cependant, disait-il, « le comte de la Garde avait ordre de communiquer confidentiellement à Sir W. A'Court les intentions bienveillantes du Roi. S. M. T. C. demande que S. M. C. puisse, de sa propre autorité, apporter les modifications nécessaires aux institutions qui lui ont été imposées par quelques soldats révoltés. » Louis XVIII désirait de plus une amnistie pour tous les actes politiques depuis 1812 jusqu'au jour de la promulgation (2). C'est ensuite que Châteaubriand ajoutait :

(1) Canning à Châteaubriand, 21 janvier 1823, *Congrès de Vérone*, I, 454.

(2) Châteaubriand à La Garde, 18 janv. 1823, dans MARTENS XVII, 219, et Châteaubriand à Canning, 23 janv. 1823, HANSARD, VIII, 923.

« Le soussigné croit cependant avoir des motifs de ne pas douter que, dans un mémoire rédigé par le cabinet de Londres, en réponse à une dépêche de la cour de Russie, et communiqué le 17 mai 1820 par sir Charles Stuart au ministre des Affaires Etrangères de France, se trouvait énoncée l'opinion qu'on aurait le droit de se mêler des affaires de l'Espagne : 1° Si l'exaltation de ceux qui dirigent les affaires les portait à une agression contre une autre puissance... La France surtout, seul pays dont la frontière touche à celle de l'Espagne, souffre considérablement des troubles qui agitent le royaume de Ferdinand... On a les preuves les plus multiples que les révolutionnaires de l'Espagne et ceux de la France sont en relations intimes... Ces faits ont été implicitement reconnus par S. Gr. le duc de Wellington, lorsque dans des notes diplomatiques il a donné son approbation à l'établissement de l'armée d'observation. Le duc de Wellington n'a point établi d'objection non seulement contre les dangers sanitaires, mais encore contre la contagion morale des intrigues politiques. » (1) A l'appui de sa théorie de l'intervention, Châteaubriand ne manquait pas, du reste, de rappeler la déclaration de guerre de l'Angleterre à la France en 1793, fondée sur le même principe : « Un tel état de choses ne peut exister en France sans mettre en un commun danger toutes les puissances voisines, sans leur imposer le devoir d'arrêter les progrès d'un mal

(1) Châteaubriand à Canning, 23 janvier 1823, dans MARTENS, XVII, 222 ou dans HANSARD, VIII, 923.

qui n'existait que par la violation de toute loi et le renversement des principes fondamentaux de la société civilisée. »

Malgré tout, Canning persistait à vouloir arranger le différend franco-espagnol. Voyant sa médiation repoussée comme étant sans objet, il expédie, le 24 janvier, une proposition de bons offices, pour tenter d'obtenir les modifications demandées. Mais, dans les instructions à sir Charles Stuart, il reprend la question d'intervention : « Que M. de Châteaubriand se demande, à supposer qu'il existât en France toutes ces imperfections et que l'on fût résolu à les réformer, si l'on consentirait à le faire à la demande d'une puissance étrangère sous la menace d'une guerre en cas de refus. Qu'il se demande si, par la manière dont on a fait cette proposition, ceux qui étaient disposés à entreprendre ces améliorations dans la Constitution n'ont pas été placés dans une grande difficulté. » (1)

Quant à la réponse de Canning à Châteaubriand, c'est une habile réfutation des arguments de ce dernier : 1° l'Angleterre n'a pas abandonné les opinions émises dans la note de mai 1820 ; elle y prévoit les cas où il serait impossible de garder avec l'Espagne les relations de bonne intelligence et de paix, la question est de savoir si ce cas est arrivé pour la France ; y a-t-il eu attaque de l'Espagne contre la France ? 2° le gouvernement anglais a refusé positivement de se joindre à toute action conditionnelle concertée. En ce qui concerne le

(1) Stapleton, I. 244.

droit d'intervention dans les affaires intérieures des nations indépendantes, il a constaté qu'il n'y avait peut-être pas un pays de puissance égale à l'Espagne, dont les troubles intérieurs menaçaient aussi peu les autres Etats de ce danger imminent qui pourrait, par exception à la règle générale, justifier l'intervention étrangère; 3° M. de Châteaubriand, dit Canning, ne confesse pas que la France donnait abri aux absolutistes espagnols, et qu'elle avait voulu sans y réussir, allumer une rébellion en Espagne; 4° Ce n'est pas la modération des notes qui justifiera à aucun degré les demandes qu'elles contiennent, car la Grande-Bretagne se refuse et refuse aux autres le droit de demander aucun changement dans les institutions internes d'Etats indépendants, avec la menace d'attaque armée en cas de refus. (1)

C'est dans un écrit intitulé *administration de la GrandeBretagne* (1823), que l'on retrouve ces idées; il est de toute probabilité qu'il a été non pas inspiré, mais rédigé par le secrétaire du Foreign Office. (2)

Ces débats, quelque intéressants qu'ils fussent, étaient inutiles, ils auraient pu durer longtemps, si les ministres français n'avaient enfin pris la décision vers laquelle ils tendaient depuis près d'un mois. En effet, pendant que Châteaubriand échangeait des discussions de principes avec Canning et protestait de son désir de conserver la paix, il disait dans sa dépêche du 18 janvier au comte de la Garde : « Tout sera fait le jour où

(1) Stapleton, I, 240 ss.
(2) A. A.E. Angleterre Corr., 616, 13, 51.

Ferdinand VII pourra lui-même et de sa propre autorité faire les modifications nécessaires aux institutions ratifiées par S. M. C. Cet heureux changement maintiendra la paix entre la France et l'Espagne, mais il est évident que ce changement ne peut être effectué tant que vous demeurerez à Madrid. Il est évident que votre présence à Madrid comme moyen de conciliation est tout à fait inutile. » (1)

Donc, on se décidait à rappeler l'ambassadeur français. Il est vrai que ce n'était pas encore la rupture complète et que l'Angleterre n'en pouvait pas moins continuer ses bons offices à Madrid. Seulement c'était leur retirer tout effet pratique ; il n'était que trop visible qne San Miguel persisterait à refuser toute modification. Le ministère anglais, qui ne prévoyait pas une décision aussi soudaine, s'en montra fort irrité.

Les choses prirent une tournure encore plus sérieuse, quand on connut le discours de Louis XVIII à la séance d'ouverture des Chambres françaises.

---

(1) Dépêche citée, MARTENS, XVII, 219.

CHAPITRE V

LES DÉBATS SUR L'INTERVENTION DANS LES CHAMBRES ANGLAISES ET FRANÇAISES

Le 28 janvier 1823, Louis XVIII déclarait devant les Chambres assemblées que l'état des relations entre la France et l'Espagne ne lui laissait que peu d'espoir de conserver la paix, qu'il se verrait obligé de secourir le petit-fils d'Henri IV menacé par la révolution, puisque celle-ci le tenait comme en captivité.

« Que Ferdinand VII, disait-il, soit libre de donner à ses peuples les institutions qu'ils ne peuvent tenir que de lui, et qui, en assurant leur repos, dissiperaient les justes inquiétudes de la France ; dès ce moment les hostilités cesseront. »

Rien ne pouvait plus nettement indiquer une guerre très prochaine, et le ministère qui parlait encore de la paix la soumettait à certaines conditions. « Dites et répétez aussi à M. Canning, écrit Châteaubriand à Marcellus, que nous voulons la paix comme lui, et que l'Angleterre peut l'obtenir avant l'ouverture de la campagne, si elle veut tenir le même langage que nous et demander la liberté du roi. Mais ajoutez bien que notre

parti est pris et que rien ne nous fera reculer. Nous ne pouvons garder notre armée d'observation immobile sur la frontière sans l'exposer à la corruption. Nous ne pouvons la retirer sans déshonorer la cocarde blanche et sans révolter nos soldats. Il faut donc ou avancer, ou que l'Espagne fasse ce qui peut seul nous donner la paix avec l'honneur. » (1)

Les ministres anglais se montrèrent fort irrités à la lecture de ce discours, qui menaçait l'Espagne de la guerre au moment où ils cherchaient un arrangement acceptable pour les deux pays. Ils se crurent dupés par la France et ne cachèrent pas leur mauvaise humeur. Aussi l'attitude du cabinet anglais changea. Comme, en fait, ce n'était pas encore une déclaration de guerre officielle, Canning ne pouvait prendre aucune décision ni rompre les pourparlers engagés à Madrid; il comptait au contraire en faire un argument pour presser les Espagnols d'accéder aux demandes françaises. Mais, dans ses paroles et dans sa correspondance, on sent qu'il menacerait au besoin la France de prendre parti pour l'Espagne. A la question de l'intervention se joint pour la première fois d'une façon sérieuse celle de la neutralité anglaise. « Pouvons-nous encore, disait Lord Liverpool, dire dans le discours de notre roi que tout espoir de paix n'est pas perdu? » (2) Le discours du

---

(1) Châteaubriand à Marcellus, 28 janvier 1823. — MARCELLUS, *Politique de la Restauration*, 128.

(2) Marcellus à Châteaubriand. — 30 janvier 1823. A. A.E Angleterre; Corr. 616, 19, 62.

Trône ne parla pas de guerre, mais on supprima le mot de neutralité qu'il contenait primitivement.

Ce qui empêchait cependant l'Angleterre de prendre une attitude nettement hostile, c'est le mécontentement qu'elle éprouvait de l'entêtement des Espagnols. A Paris, les arguments théoriques de Canning n'étaient pas admis, à Madrid ses conseils n'avaient aucun résultat.

Néanmoins aucune décision ne fut prise immédiatement ; pendant tout le mois de février, soit calcul, soit hésitation réelle, Canning parla de guerre. (1) Le 26 février, « M. Canning a prétendu qu'on ne pouvait lutter contre l'opinion générale, et que cette opinion demandait impérieusement de secourir l'Espagne. M. Peel a alors déclaré que l'honneur de l'Angleterre, l'intérêt de ses institutions et de son commerce étaient de maintenir une stricte neutralité (en cas d'autre politique il donnerait sa démission) ; la grande majorité du Conseil s'est réunie à lui et M. Canning a dû céder au nombre. » (2)

Donc, comme les intérêts de l'Angleterre n'étaient pas tout à fait d'accord avec ses principes, il était peu probable qu'on en vînt à une guerre pour les soutenir. Les plus fermes soutiens de l'intervention ne sont plus dans le ministère, mais dans certains membres de l'opposition des deux Chambres. Dans les débats qui vont s'y

(1) Les dépêches de Marcellus montrent la tension qui s'était produite dans les rapports du ministre anglais avec le chargé d'affaires français.

(2) Marcellus à Châteaubriand, 28 février 1823. A. A. E. Angl. Corr. 616-43-140.

ouvrir, si les ministres ont à cœur de prouver qu'ils ont repoussé de toutes leurs forces l'intervention armée, ils veulent montrer aussi qu'ils ne peuvent aller jusqu'à s'y opposer par la force des armes. Lord Liverpool disait bien : « Nous ne reconnaissons pas et nous ne reconnaîtrons jamais que la France ait le droit d'exiger à main armée ces concessions » ; Canning pouvait dire : « Je ne pense pas que le ministère actuel fasse jamais une concession quelconque à l'intervention étrangère ; » (1) du moment que ces théories n'étaient pas accompagnées de menaces directes et que l'on devait rester dans la théorie, le ministère français pouvait aller de l'avant.

Les hésitations des ministres anglais résultaient de plusieurs causes : de la déclaration subreptice de guerre au moment où l'on parlait de maintenir la paix, mais surtout des nouveaux principes qui apparaissaient dans le discours du Trône ; c'est-à-dire le principe de l'illégimité de toute Constitution non émanée du pouvoir royal, et le principe d'un Bourbon allant au secours d'un Bourbon.

Le premier principe, disait-on, touchait aux bases mêmes de la Constitution anglaise. Lord Westmoreland et Lord Harrowby, tout en regrettant que cette théorie se trouvât dans le discours du roi de France, pensaient qu'il n'y avait nulle attaque directe contre l'Angleterre. Canning eût été désireux de trouver là une cause d'intervention, s'il n'eût été maintenu par la majorité de ses

(1) Marcellus à Chateaubriand, 30 janvier 1823, A. A. E. Angl. Corr. 616, 19, 62.

collègues. Et plus tard, quand il défendit à la Chambre des Communes la politique du ministère (14 avril), il lisait une note adressée à Châteaubriand : « L'Angleterre ne peut admettre le principe sur lequel le discours du roi de France voudrait prescrire des changements. Elle ne peut convenir de la prétention de la France de faire de son exemple une règle pour d'autres nations. » A Marcellus, il disait : « Quel principe et quel abus ! Vous allez au delà des rigueurs du gouvernement monarchique absolu, tel qu'il existe depuis si longtemps en Espagne... La guerre pour modifier le pouvoir des deux Chambres ou l'extension de la prérogative royale ! Cela me passe... Un roi libre ! Connaissez-vous un roi qui mérite d'être libre ! Peut-il, doit-il même l'être jamais ? Il n'y a de vraiment libre qu'un despote ou un usurpateur... Oubliez-vous que les rois ne doivent pas donner des institutions, mais que les institutions seules doivent donner des rois ? » (1) Le principe tel qu'il était posé par le discours du roi de France était en effet beaucoup trop absolu.

Le chargé d'affaires français répondait que ce discours était tout français et non européen, était fait pour s'appliquer non à l'Angleterre, mais à la France, et que son gouvernement n'avait pas entendu poser un principe général. Chose curieuse : la phrase du discours royal fut critiquée même par les ministres de l'Alliance à Londres, bien que Marcellus objectât que l'Autriche avait admis le même principe dans la révolution de Naples.

(1) Marcellus. *Politique de la Restauration*, 13.

Le discours du Trône avait pour la politique anglaise une autre fâcheuse conséquence : c'était, comme le pensait Canning, d'anéantir son influence à Madrid. Car il était peu probable, dans ces conditions, que le ministère espagnol voulût admettre aucune modification.

Le second principe était encore plus antipathique à l'Angleterre, car il rappelait le souvenir du Pacte de Famille de 1761 et une politique de dynastie contre laquelle on avait si longtemps lutté. « Vous réveillez ainsi en nous, disait Canning, mille souvenirs d'inimitié : l'invasion de Louis XIV en Espagne, l'inutilité de nos efforts pour éloigner sa puissante dynastie du trône de Madrid. Vous insultez à notre politique passée et actuelle, et c'est un démenti à l'esprit et au sens de notre révolution. Jugez-en : quand un Roi dénie au peuple les institutions dont le peuple a besoin, l'Angleterre expulse ce roi, et met à sa place un roi d'une famille alliée sans doute, mais qui se trouve ainsi non plus un fils de la royauté confiant dans les droits de ses ancêtres, mais le fils des institutions nationales, tirant tous ses droits de cette seule origine (1). » La France s'était engagée par le traité de 1814 à ne pas renouveler le Pacte de Famille ou à ne faire aucune alliance semblable ; les paroles de Louis XVIII ressemblaient bien à une violation du traité. Aussi l'Angleterre ne manqua pas de saisir ce prétexte pour parler de guerre et arrêter les ministres français dans leurs projets ; les choses allèrent si loin que la France fut obligée de désavouer

(1) Marcellus, *Politique de la Restauration*, 13.

la phrase incriminée. Ce n'était du reste qu'une petite satisfaction, mais suffisante pour laisser les ministres anglais dans leurs idées de neutralité. Néanmoins, dans les Chambres, les débats furent très vifs ; ils commencèrent lors de l'adresse en réponse au discours du Trône (4 février 1823). (1)

Brougham, dans un discours plein de violence, demande que l'Angleterre résiste par tous les moyens aux principes que l'Europe veut imposer. « Je veux montrer que leur principe d'intervention est absolument en désaccord avec les traités récemment faits entre eux. Les alliés déclarent (2) que leur objet était d'assurer la tranquillité, la paix de l'Europe et que leur principe ne se départira jamais d'une stricte adhésion à la loi des nations : « Des congrès spéciaux concernant les affaires d'Etats non parties à cette alliance n'auront lieu qu'en conséquence d'une invitation formelle de la part de ces Etats... » Il n'y a pas de fin aux prétextes qu'ils prennent d'intervenir : un est plutôt alarmant, c'est celui d'un souverain qui a des ministres faibles ou mauvais. La Russie est anxieuse de voir Ferdinand entouré des plus éclairés et des plus fidèles de ses sujets. De sorte que l'existence d'une administration incapable ou sans principes serait par elle-même un juste motif d'intervention... Les principes

(1) Il faut noter que ces débats sur l'intervention française en Espagne durèrent jusqu'en mai 1823, c'est-à-dire plus d'un mois après l'entrée des troupes françaises dans la péninsule. Mais, comme il s'agit de justifications rétrospectives, on peut les considérer comme formant un tout.

(2) Au traité d'Aix-la-Chapelle.

contre lesquels cette bande de despotes confédérés a montré son intention d'agir, sont dangereux à l'extrême, non seulement pour les Etats libres, mais aussi pour les Etats sur lesquels règnent les membres mêmes de cette ligue profane. La résistance est un devoir pour toutes les nations, et le devoir de notre pays est surtout clair. » (1)

C'est Peel, alors secrétaire d'Etat pour l'intérieur, qui répondit. Tout en étant d'accord pour déclarer « qu'il n'existe rien dans la constitution actuelle de l'Espagne qui puisse la brouiller avec la France, et qu'il ne trouve dans les sujets de plainte que contient le discours de S. M. T. C., rien qui justifie une intervention dans les affaires de la Péninsule », il se refuse à voir l'Angleterre intervenir contre ses intérêts dans un différend où elle n'a rien à faire. (2)

A partir de cette date, les débats sur le principe d'intervention et sur la neutralité anglaise sont intimement mêlés, le ministère et ses adversaires ne se séparant que sur la question de savoir si l'on doit pousser la défense du principe jusqu'à intervenir soi-même. La majorité se rallie au ministère parce que les documents produits devant les Chambres démontrent que la conduite du cabinet, en s'opposant continuellement à la Sainte-Alliance, a été logique et suivie.

Au milieu des discussions engagées au sujet de la guerre, Canning prétendit que Marcellus lui avait dit

(1) *Brougham's speeches*, discours du 4 février 1823, I, 657.

(2) A. A. E. Angleterre, Corr. 616,34, 95.

qu'il fallait considérer la guerre d'Espagne comme un secours puissant porté à un parti qui le réclame, fait qui donnerait un droit d'intervention. (1) Mais Marcellus n'acceptait pas cette idée : « Je ne sais en quoi M. Canning trouve que la question d'Espagne deviendrait populaire ici, si on la représentait exclusivement sous le point de vue du droit qu'il est disposé à admettre, mais je crois que Lord Londonderry établit quelque part la légitimité d'une intervention appelée par une partie de la nation. M. de Châteaubriand a victorieusement démontré les droits que nous donne le danger moral, et ce dernier principe universellement reconnu nous suffit. » (2)

Toute l'opinion anglaise n'était pas d'ailleurs contre la France. C'était la populace qui s'ameutait devant l'ambassade de France le jour de l'entrée de l'ambassadeur d'Espagne, le duc de San Lorenzo. Mais nous avons vu que certains ministres, tout en niant le droit d'intervention, déclaraient que l'affaire n'avait rien qui s'appliquât à l'Angleterre. Le roi était loin d'être hostile; et quand un article du *Times* lui fit dire à Marcellus : « Dites à votre maître que je lui souhaite succès de tout mon cœur et qu'il a mes vœux les plus ardents, ». S. M.

---

(1) Cf. MARTENS, *Précis*, L. III, ch. II, § 74. « Si, comme il ne manque guère d'arriver, la nation elle-même est partagée d'opinion et de volonté, on ne peut refuser à telle nation étrangère le droit... 1° de prêter toute sorte de secours à celui des deux partis qui est autorisé à le provoquer. »

(2) Marcellus à Châteaubriand, 21 mars 1823. A. A. E. Angl. Corr. 616, 57, 178.

déclara que telles n'étaient pas ses paroles, mais que c'était peut-être le fond de sa pensée. (1)

Ainsi, dès que la question a été placée sur le terrain politique, l'Angleterre a non pas abandonné ses principes, mais refusé d'en pousser l'application jusqu'au bout. Le seul résultat clair de cette direction d'esprit, c'était la rupture définitive avec la Sainte-Alliance, ce qui permettra au gouvernement britannique de poursuivre désormais une politique encore plus personnelle.

Le ministère français n'avait pas seulement à lutter contre l'Angleterre, mais en France même avec une forte opposition libérale. Celle-ci, voyant avec faveur ce qui se passait de l'autre côté des Pyrénées, opposée aux principes de la Sainte-Alliance, se leva dès l'ouverture de la session, lors de la discussion de l'adresse. Cette opposition devait être d'autant plus violente, (2) qu'elle se rendait parfaitement compte qu'en marchant contre les libéraux espagnols, les monarchistes ne faisaient que partir en guerre contre les institutions libérales. Même parmi les royalistes, beaucoup de modérés s'opposaient au rétablissement pur et simple du pouvoir absolu en Espagne; au premier rang figurait le duc d'Angoulême, c'est-à-dire le chef même de l'armée qui allait combattre. Il voulait, après avoir pacifié l'Espa-

---

(1) Cf. A. A. E., Angleterre, Corr., 616, 98-287, 99-288, 102-294.

(2) Pour donner une idée de la passion qui domina tous ces débats, il faut rappeler que c'est au cours de ces séances que le député Manuel fut expulsé de la Chambre pour avoir, au dire de la majorité, fait l'apologie du régicide.

gne, la laisser libre de se choisir des institutions; toutefois il ne cachait pas qu'une Constitution semblable à celle de la France lui paraissait la meilleure. (1)

Trois sortes d'arguments sont mis en avant par l'opposition, soit dans les discussions sur l'adresse, soit dans les discussions sur le crédit de 100 millions demandé pour la guerre : des arguments juridiques se mêlant intimement à des arguments politiques, et à des arguments de fait.

C'est le droit des gens qui est atteint, dit Royer Collard : « Il s'agit d'une guerre par laquelle nous intervenons dans les affaires d'un Etat voisin et dont le but avoué est de dicter à cet Etat des lois; car, Messieurs, c'est dicter des lois à un peuple, et la plus tyrannique des lois, que de lui imposer pour législateur le pouvoir absolu... Le motif de l'intervention réduit à ses véritables termes ne déclare-t-il pas sans aucune ambiguité que les gouvernements seuls ont des droits naturels, éternels, imprescriptibles, dont l'origine n'est pas sur la terre ; que les peuples au contraire n'ont que des droits acquis et que si les gouvernements ne leur en accordent point, ils n'en auront point. Non, elle n'a point été conçue dans la pensée royale, cette guerre qui blesse la dignité héréditaire de la nation et qui semble rétracter les principes de la Charte. On est allé chercher au dehors l'appui des gouvernements absolus et c'est d'eux qu'on emprunte ce droit d'intervention dont

(1) Hyde de Neuville, *Mémoires* III, 65.

ils ont créé, il y a cinquante ans, la facile théorie et la terrible pratique. » (1)

La question est donc de savoir s'il est légitime d'intervenir en faveur des rois contre les peuples, et à ce point de vue, à côté du discours célèbre de Royer Collard, il faut placer celui non moins célèbre du duc de Broglie, prononcé à la Chambre des Pairs le 14 mars : « Hé quoi ! le pouvoir de donner aux peuples des institutions politiques, de les détruire ou de les refuser, réside exclusivement et perpétuellement dans les rois ! Un roi est le maître, en tout temps, et par sa seule volonté, d'abolir le droit public de son pays, d'en substituer un autre, ou de n'en substituer aucun ! Le roi d'Espagne, rentrant dans ses Etats après cinq ans d'exil, s'empare du pouvoir absolu et soumet au joug le plus humiliant le peuple qui a délivré l'Europe ; il fait bien ; nulle voix, parmi les souverains, ne s'élève pour le contredire... Ce pouvoir périt dans ses mains, par ses propres fautes ; il faut que toute l'Europe s'arme pour le lui restituer dans sa pureté et sa plénitude... C'est une guerre de principe que nous allons entreprendre. Quel est-il ce principe qui doit nous embraser d'un saint zèle ? Toute révolution, quelle qu'elle soit, est non seulement un désordre à l'égard du gouvernement qui la subit, mais un attentat contre la civilisation en général. » (2)

---

(1) *Archives Parlementaires*, XXXVIII, 387. — Royer Collard veut évidemment parler ici du premier partage de la Pologne en 1772.

(2) DE BROGLIE, *Souvenirs*, II, 345, et *Arch. Parl.*, XXXVIII, 607.

« Je nie formellement, disait aussi de Broglie, en principe de droit public, cette solidarité d'honneur et de dignité que l'on prétendrait introduire entre deux maisons qui règnent sur deux trônes différents ; je nie formellement que, des rapports d'alliance et de parenté qui existeraient entre deux familles royales, on puisse induire un droit de surveillance et de tutelle réciproques d'un royaume envers l'autre. » (1)

Donc, aux yeux de l'opposition, il reste un motif d'intervention, un seul : « un que l'on n'avoue pas, et celui-là seul est le véritable, c'est de faire décider en Espagne le procès de l'Europe constitutionnelle. » (2)

Quant aux autres motifs, aux faits extérieurs qui seuls pourraient nécessiter l'intervention et que Châteaubriand prétend énumérer dans son discours du 25 février, l'opposition les réduit à néant, et remarque que nulle explication n'a eu lieu à ce sujet entre les gouvernements français et espagnol.

Ce discours de Châteaubriand comprend deux parties : d'abord, on y trouve l'exposé de la manière dont le ministre a conçu le droit d'intervention, puis, ce qui est le résultat même de cette conception, les fondements d'une intervention dans le cas spécial de l'Espagne. « Nul gouvernement n'a le droit d'intervenir dans les affaires intérieures d'une nation, excepté dans le cas où la sûreté immédiate et les intérêts essentiels de ce gouvernement ont été compromis. » Tel est l'exemple de

(1) *Arch. Parl.*, XXXVIII, 608.

(2) Discours de Bignon, 25 février. — *Arch. Parl.*, XXXVIII, 419.

l'Angleterre dans la révolution de Naples; elle n'a point voulu intervenir, mais « elle a jugé qu'il en pouvait être autrement pour l'Autriche et c'est à propos de cette transaction que Lord Castlereagh s'explique nettement dans sa circulaire du 19 janvier 1821... Certes, si l'Autriche a eu le droit d'aller à Naples renverser la constitution espagnole, on ne nous contestera peut-être pas le droit de combattre cette constitution dans son propre pays lorsqu'elle met la France en péril... D'abord nos intérêts essentiels sont blessés par l'état de souffrance où la révolution d'Espagne tient une partie de notre commerce. Nous sommes obligés d'entretenir des bâtiments de guerre dans les mers de l'Amérique, qu'infestent des pirates nés de l'anarchie de l'Espagne... Nos provinces limitrophes de l'Espagne ont le besoin le plus pressant de voir se rétablir l'ordre au-delà des Pyrénées... Nos consuls menacés dans leurs personnes, nos vaisseaux repoussés des ports de l'Espagne, notre territoire violé trois fois, sont-ce là des intérêts essentiels compromis? Nos intérêts essentiels sont encore compromis par cela seul que nous sommes obligés d'avoir une armée d'observation sur les frontières de l'Espagne. Qui ignore que les révolutionnaires d'Espagne sont en correspondance avec les nôtres? » (1)

Deux discours répondirent le 14 mars, à la Chambre des Pairs, à celui de Châteaubriand en renversant pièce à pièce tous ses arguments. « Le seul cas, dit le maré-

(1) Discours de Châteaubriand à la Chambre des Députés, 25 février 1823. — *Arch. Parl.*, XXXVIII, 420 suiv.

chal Jourdan, où les institutions d'un pays peuvent offrir un motif de guerre serait celui où le gouvernement de ce pays tenterait, par intrigue ou par violence, d'imposer ses institutions à un autre peuple... L'Espagne est-elle dans ce cas? C'est sans doute ce que M. le ministre des Affaires Etrangères a voulu prouver, lorsqu'il a entretenu l'autre Chambre de correspondances entre les révolutionnaires de France et les révolutionnaires d'Espagne. Mais on a oublié de nous dire si c'est le gouvernement ou seulement quelques individus qui sont coupables de ces intrigues. Si c'est le gouvernement, l'honneur nous commande en effet de prendre les armes. Mais en même temps il sera de notre devoir de rechercher si ces actes hostiles n'ont été précédés d'aucun acte de notre part contraire aux lois d'une exacte neutralité (1) ».

De Barante allait encore plus loin : Si c'était là, (il s'agit des circonstances commerciales) des causes d'intervention, la moindre loi de douanes mettrait la France en mouvement. Les pirates de l'Amérique insurgée sont aussi de nulle valeur. Il est notoire que les colonies espagnoles étaient, pendant le gouvernement absolu de Ferdinand VII, tout aussi tournées vers l'indépendance et un peu moins vers le bon ordre qu'elles ne le sont aujourd'hui. Certes, ce ne sera pas la guerre qui préservera des corsaires nos bâtiments de commerce... Quant aux violations de territoire et aux insultes faites à nos consuls, a-t-on demandé à cet égard des

(1) *Arch. Parl.*, XXXVIII, 586.

explications, des réparations ? Ont-elles été refusées ?... Des condamnés fugitifs sont en Espagne : cela est certain, mais a-t-on demandé officiellement qu'ils fussent éloignés ? A-t-on offert de renvoyer, par une juste réciprocité, les hommes qui conspiraient en France contre le gouvernement espagnol? Nous voici donc réduits pour tout motif à la contagion morale. » (1)

Mais l'opposition libérale ne pouvait l'emporter, les Chambres étant composées surtout d'ultras depuis les derniers renouvellements ; c'étaient les ultras qui avaient poussé les ministres à la guerre, ce sont eux qui votèrent avec enthousiasme les 100 millions destinés à combattre les libéraux espagnols. Le résultat fut de tourner décidément Villèle à leurs idées et dès ce moment les hostilités ne pouvaient plus être évitées.

Le ministère était du reste excité, poussé à chaque instant par les puissances du Nord. Villèle, placé entre elles et l'Angleterre, était dans une position des plus difficiles ; il ne voulait pas paraître avoir la main forcée, mais il était obligé de se tenir sur « le terrain de l'Alliance ». « Dans le trouble où l'avait jeté sa situation délicate, dit Pasquier, il lui échappa cette phrase malheureuse : Nous sommes placés dans l'alternative d'attaquer la révolution espagnole aux Pyrénées ou de la défendre sur nos frontières du Nord. On ne pouvait dire plus positivement que le gouvernement français cédait à la menace d'être lui-même attaqué comme complice

(1) Discours de Barante du 14 mars. — *Arch. Parl.* XXXVIII, 591. Mêmes observations dans le discours du duc de Broglie, déjà cité.

de la révolution d'Espagne, s'il ne se chargeait pas de la mettre à la raison et ne parvenait pas à tranquilliser l'Europe. » (1)

Ainsi la France, en maintenant intact son principe, malgré les menaces de l'Angleterre et les attaques des libéraux français, se gardait l'appui éventuel de ses alliés et prévenait tout conflit armé avec cette même Angleterre. La preuve peut en être trouvée dans la note que l'empereur de Russie adressa à son ambassadeur à Londres, au moment où Canning parlait de soutenir les constitutionnels espagnols. « S. M. Impériale se flattait que la modération prévaudrait dans les conseils du gouvernement anglais et qu'il ne chercherait pas, par des complications avec la France, à détruire tous les liens qui l'unissaient au continent. Cependant, si contre tout espoir, l'Angleterre déclarait la guerre à la France pour empêcher le gouvernement de Sa Majesté Très Chrétienne de rendre à l'Espagne un service d'une haute importance, Sa Majesté Impériale autorise son ambassadeur à assurer aussitôt au cabinet des Tuileries que ses intentions ne changent pas, que pour sa part Elle regardera comme une attaque générale contre tous ses alliés une attaque dirigée contre la France, et qu'Elle acceptera sans hésitation les conséquences de ce principe. — L'assurant de son appui, l'Empereur exhorte le roi à marcher avec confiance contre les révolutionnaires. » (2)

(1) Pasquier, *Mémoires*, V, 486.
(2) *Vida y reinado de Fernando VII* (anonyme), III, 52.

Il y avait une autre raison, nous l'avons vu, et plus importante, pour que l'Angleterre gardât la neutralité : c'est l'état de ses relations avec l'Espagne et le souci de ses propres intérêts. Canning n'avait pas abandonné les négociations avec le gouvernement hispanique. En effet, le discours de Louis XVIII avait produit une grande impression à Madrid ; quelques Espagnols modérés, décidément instruits de ce qui devait arriver, pressèrent le ministère de prévenir la guerre, et sir William A'Court ne manqua pas de montrer l'invasion qui menaçait pour demander une fois encore (1) une modification quelconque à la Constitution. Les mesures qui furent prises furent dérisoires : on ferma le « *Landaburian Club* », qui avait exercé un continuel contrôle sur les délibérations de la législature ; une amnistie fut proposée, on parla d'un vœu du roi d'admettre un compromis raisonnable sur ses royales prérogatives. Mais San Miguel déclara que c'était un point d'honneur pour lui de ne pas même parler de modifications, après le langage du roi de France et le rappel de M. de la Garde.

Canning tenta encore d'amener les ministres français à l'idée d'une restauration pacifique de l'Espagne, en argumentant des mesures qui avaient été prises ; comme il s'y attendait, la réponse fut qu'on pourrait « prendre encore le sujet en considération si les Espagnols s'engageaient pour l'avenir à modifier leur Consti-

---

(1) Cf. A'Court à Canning, 7 fév. 1823, dans Hansard, VIII, 954.

tution, mais les préparatifs de guerre continueront et les armées sont prêtes à entrer en campagne. » (1)

Avant comme après le discours du Roi, la situation restait donc la même. L'Angleterre, comme Canning et Liverpool le prouvèrent dans les débats postérieurs, n'avait pas dissimulé aux Espagnols qu'ils ne pouvaient pas compter sur son appui effectif et qu'elle garderait la neutralité, et c'est pourquoi les conseils de cette puissance étaient loin d'être bienvenus (2), surtout après les demandes d'indemnités pour l'affaire des pirateries et le traité conclu récemment à ce sujet entre l'Espagne et l'Angleterre. (3)

Tels était les évènements, la situation devenait claire et la guerre inévitable. Une fois de plus, l'opposition au principe d'intervention avait été inutile, et tout s'était résolu dans une question de politique extérieure.

La guerre fut engagée le 7 avril par le passage de la Bidassoa.

(1) Stuart à Canning, 21 fév. 1823, HANSARD, VIII, 955.

(2) Les auteurs espagnols jugent très durement cette conduite de l'Angleterre. « Le gouvernement anglais, en même temps qu'il réprouvait le principe de l'intervention, qu'il regardait l'invasion française de mauvais œil, qu'il cherchait à l'empêcher, qu'il offrait sa médiation et la voyait repoussée, se contentait d'adresser à la France de prudentes observations, sans effet, et de donner à l'Espagne des conseils qu'en des circontances semblables il n'aurait pas admis; mais il ne donnait pas la preuve qu'il s'opposerait par d'autres moyens à l'invasion qui se préparait. » LAFUENTE, XXVIII, 134.

(3) Convention du 12 mars 1823. LESUR. *Ann.* 1823, 715.

DEUXIÈME PARTIE

PENDANT LA GUERRE

CHAPITRE Ier

LA NEUTRALITÉ ANGLAISE

La neutralité était donc gardée par l'Angleterre dans le différend franco-espagnol. Quant aux autres puissances, les actes de Vérone les faisaient non pas neutres, mais alliées conditionnelles au cas où la France réclamerait leur concours. (1)

Cependant Canning jusqu'au dernier moment n'avait rien communiqué à la France au sujet de la neutralité anglaise. Le mot même de neutralité avait été supprimé du discours du Trône ; on ne le trouve pas dans les débats parlementaires antérieurs au mois d'avril. La nécessité de fixer certains points particulièrement intéressants pour la Grande-Bretagne amena le ministre à se pro-

(1) C'est une sorte de neutralité sous condition résolutoire. Il y a quelque chose de semblable dans l'alliance qui a lié en 1879 la Prusse et l'Autriche.

noncer au moins en substance. Il le fit dans une dépêche adressée à Sir Charles Stuart le 31 mars 1823. (1) L'indication de neutralité ne s'en tire que par un argument a contrario : sont seuls spécifiés les cas où l'Angleterre serait forcée de faire la guerre pour soutenir ses intérêts. Ces cas étaient au nombre de trois : 1° une attaque de la France contre le Portugal ; 2° une ingérence dans les affaires des colonies espagnoles ; 3° une occupation prolongée de l'Espagne.

L'Angleterre et le Portugal étaient unis depuis longtemps par des liens commerciaux et politiques très étroits ; c'était en Portugal que Wellington avait pris pied pour attaquer les troupes françaises et les chasser finalement de la Péninsule. Jamais l'Angleterre ne laisserait la France entrer en Portugal. « Les assurances répétées qu'a reçues S. M. de la détermination où était la France de respecter les domaines de S. M. T. F. ne laissent pas à S. M. la crainte d'être appelée à remplir les obligations de cette liaison intime et défensive qui depuis si longtemps subsiste entre les deux couronnes de la Grande-Bretagne et du Portugal. » (2) La situation était donc assez complexe. « Nous avons un traité défensif, non offensif : un traité défensif entre deux Etats ne mène pas l'un à la guerre qui serait commencée par l'autre. Jusqu'ici le Portugal n'a aucun engagement d'entrer dans la guerre. L'Angleterre doit protéger le

(1) Depêche Canning à Stuart. Dans MARTENS, XVII, 231.

(2) Même dépêche Canning à Stuart, MARTENS, XVII, 231.

Portugal s'il est attaqué et non pas s'il attaque. » (1) « Nos traités avec le Portugal ne sont pas impératifs, mais discrétionnaires, heureusement, » disait Canning à Marcellus. Heureusement pour l'Angleterre sans doute, qui pouvait à son gré les appliquer ou non. La France devait donc prendre de ce côté des précautions et ne pas paraître se mêler des affaires du Portugal ; la chose était d'autant plus difficile que ce royaume tentait alors de faire comme l'Espagne une contre-révolution (2) et que les royalistes venaient demander l'appui de l'armée française.

Les colonies espagnoles d'Amérique, on l'avait bien vu à Vérone, attiraient particulièrement l'attentiou de la Grande-Bretagne, et Canning ne voulait pas que l'on crût pouvoir leur appliquer les mêmes théories qu'à l'Espagne. Il soutenait sans réserve son principe de non-intervention : « Désavouant de la manière la plus solennelle toute intention de s'approprier la plus petite portion des anciennes possessions espagnoles d'Amérique, Sa Majesté est persuadée que la France ne fera aucune tentative pour ranger sous sa domination aucune de ces possessions soit par conquête, soit par cession de la part de l'Espagne. » (3)

Quant à l'occupation militaire prolongée de l'Espagne, elle aurait pu nuire à la Grande-Bretagne en donnant par la présence de l'armée française un moyen

(1) Discours de Canning, 14 avril, Hansard, VIII, 890.

(2) Le roi Jean VI avait accepté une Constitution en 1822 ; c'est ce régime que les absolutistes voulaient renverser.

(3) Dépêche Canning à Stuart, 31 mars 1823, Martens, XVII, 232.

d'obtenir du roi devenu libre des avantages politiques ou commerciaux et d'annihiler l'influence des autres puissances. Aussi Canning prévoyait-il ce troisième point dans sa dépêche : « Le désaveu répété par le gouvernement de S. M. T. C. de toutes vues d'ambition et d'agrandissement empêche de soupçonner chez la France aucun dessein d'occuper l'Espagne d'une façon permanente ou de forcer S. M. C. à prendre aucune mesure dérogatoire à l'indépendance de sa couronne ou à des relations existantes avec les autres puissances. » (1)

Ainsi, le ministère anglais se décidait à garder la neutralité éventuelle; il s'arrangeait en tout cas pour qu'elle ne pût que lui profiter. « Depuis cent ans, disait Canning à Marcellus, jamais guerre ne s'est déclarée sur le continent que l'Angleterre n'ait voulu en prendre sa part et n'y ait perdu d'immenses trésors ; il est piquant d'essayer si la neutralité la servira mieux. » S'il restait neutre, il s'engageait à rester spectateur impartial entre les deux partis. « La détermination du gouvernement est pour la neutralité, pour une honnête et effective neutralité. Le choix était entre la neutralité et la guerre..., si l'on réclame la neutralité, qu'elle ne cache pas la non-intervention avec un parti, pendant qu'un appui caché sera donné à l'autre parti. » (2) Il est vrai que dans le discours même où Canning proclamait ce principe, il faisait les vœux les plus ardents pour

(1) Dépêche citée, MARTENS, XVII, 231.
(2) Discours du 14 avril 1823, *Canning's speeches*, V, 31.

la victoire de l'Espagne et flétrissait la conduite de la France.

L'Angleterre a-t-elle manqué à son principe ? (1) Plusieurs faits peuvent prêter à discussion : les exportations d'armes et de munitions, les enrôlements à l'étranger, la réception des réfugiés, la course et les corsaires. Mais il faut remarquer que toutes les applications qui ont été faites par la Grande-Bretagne à ces cas particuliers dérivent, soit d'une théorie juridique très nette de la neutralité, soit de principes puisés dans les précédents ou la jurisprudence antérieure. Canning se retrouvait juriste distingué pour argumenter sur toutes ces matières.

1° Exportation d'armes et de munitions. — Un « *act* » de 1818, voté au moment où l'Espagne luttait sans succès contre ses colonies, avait défendu l'exportation d'armes et de munitions dans les deux pays en guerre. Canning, qui souhaitait le succès des Constitutionnels espagnols dans la lutte contre la France, trouva un moyen de les soutenir sans manquer à la neutralité ; ce fut de revenir sur cette mesure. Un « *order in council* » décida donc de retirer la prohibition de 1818 sur l'exportation des armes et des munitions. La chose était d'autant plus facile que le ministère n'avait pas besoin de porter le débat devant les Chambres. Marcellus se

(1) Je signale ici la théorie de l'Angleterre sur la neutralité ; j'expliquerai plus loin comment la neutralité fut observée pendant la guerre.

plaignit vivement, déclarant que « ceci ne peut se considérer comme un acte d'honnête neutralité. » (1)

Canning entreprit au contraire de prouver que le ministère était absolument dans son bon droit et même qu'une autre conduite eût donné à la France un appui. « Nous pouvions ou étendre à la France la prohibition existant à l'égard de l'Espagne, ou retirer la prohibition à laquelle était sujette l'Espagne. La simple apparence de neutralité aurait pu être conservée par l'extension de la prohibition à la France, mais il y aurait eu une prohibition nominale et non effective, car le voisinage immédiat des ports belges l'aurait rendue totalement illusoire. » Canning ne faisait en somme que se référer à la théorie de Vattel, à celle plus récente de Martens suivie par sir James Mackintosh : « Tout ce qu'une nation fait, dit Vattel, en usant de ses droits et uniquement en vue de son propre bien, sans partialité, sans dessein de favoriser une puissance au préjudice d'une autre, tout cela, dis-je, ne peut en général être regardé comme contraire à la neutralité et ne devient tel que dans ces occasions particulières où il ne peut avoir lieu sans faire tort à l'un des partis qui a alors un droit de s'y opposer. (2) Martens est encore plus clair : « La stricte neutralité consiste simplement... 2° à permettre ou à défendre également aux deux partis les fournitures de moyens de guerre. » (3) Juridiquement Canning avait

(1) Marcellus à Châteaubriand, *Pol. de la Restauration*, 151.

(2) VATTEL; *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*, éd. 1839, II, § 110, 195 et suiv.

(3) MARTENS. *Précis*, L. VIII, Ch. VII, § 306.

raison, mais en fait il appuyait les Espagnols, car ceux-ci avaient un bien plus grand besoin d'armes que la France. En effet, la France refusa toute proposition de vente d'armes, tandis que les Espagnols, soutenus par des banquiers de Londres, conclurent en Angleterre d'importants marchés.

Si l'on suivait la même théorie, l'Angleterre n'aurait pas non plus manqué à la neutralité en fournissant des secours d'argent, ou plutôt en donnant sa garantie aux banquiers anglais souscripteurs des emprunts espagnols, à condition d'agir de même à l'égard de la France. Mais malgré toutes les tentatives des agents constitutionnels, Canning refusa formellement de donner cette garantie, dans la crainte que l'Espagne presque ruinée déjà ne fournît que des gages insuffisants. Le gouvernement français se préoccupait fort de cette question ; l'Angleterre eût été tentée de soutenir le gouvernement auquel elle avait fourni de l'argent.

2° Enrolements de sujets britanniques. — Un « *act* » passé sous le règne de Georges II défendait l'enrôlement de tout sujet anglais au service d'un Etat étranger. Mais la situation de fait des colonies espagnoles insurgées, non reconnues comme Etats, et vers lesquelles se dirigeaient beaucoup de sujets anglais, avait fait adjoindre une disposition qui défendait d'entrer au service d'une colonie qui serait sous le pouvoir d'un gouvernement. Dès cette époque (1819), l'opposition avait voté contre le *Foreign Enlistment Bill*, et Mackin-

tosh déclarait que « Vattel dit expressément qu'une nation ne manque pas à la neutralité en permettant à ses sujets d'entrer au service d'un belligérant et en leur refusant d'entrer au service de l'autre. »

A l'époque qui nous occupe, le ministère eut à lutter contre cette même opposition qui demandait l'abrogation du bill; il se déclara très nettement pour son maintien. Lord Althorp voulut montrer qu'il en allait pour les soldats comme pour les secours en armes ou munitions de guerre, en reprenant la même théorie : « Si la Grande-Bretagne dit qu'aucun parti ne peut recruter de troupes sur son territoire, elle est neutre ; si elle dit que les deux partis peuvent le faire, elle est neutre aussi ». (1) Donc, ajoutait-il, il n'y a pas besoin, pour maintenir la neutralité, de la loi de 1819. La réponse était facile : si le résultat était le même, pourquoi ne pas accepter la loi? C'est que l'opposition tentait de revenir sur une chose décidée, l'observation de la neutralité. L'abrogation du bill aurait eu comme conséquence certaine de faire entrer beaucoup de sujets anglais dans les rangs des constitutionnels espagnols, tandis que la France n'eût accepté et n'aurait pu accepter aucun secours de ce genre, étant données ses lois intérieures.

Il n'y avait aucun rapport, quoi qu'on voulût dire, entre ce cas et celui de la fourniture d'armes et munitions de guerre. En supprimant la défense d'importation par « *order in council* », le ministère anglais ne faisait

(1) 16 avril 1823. Hansard, VIII, 1020.

que supprimer une entrave mise jadis au commerce de ses sujets, comme il avait le droit de le faire. « Disons encore sur les mêmes principes, que si une nation commerce en armes, en bois de construction, en vaisseaux, en munitions de guerre, je ne puis trouver mauvais qu'elle vende de tout cela à mon ennemi, pourvu qu'elle ne refuse pas de m'en vendre aussi à un prix raisonnable. Je suppose, dans ce que je viens de dire, que mon ennemi va acheter lui-même dans un pays neutre » (Vattel). (1) C'est ce qui fait que ce passage est d'accord avec cet autre passage de Vattel : « Les neutres ne doivent pas donner assistance ni fournir volontairement troupes, armes, munitions ou toute chose à l'usage de la guerre ». (2) Au contraire, l'abrogation du bill était comme une permission donnée par le gouvernement aux sujets britanniques de s'enrôler en Espagne : alors de deux choses l'une : ou les deux partis recrutaient des troupes en Angleterre, et il était bizarre de voir des sujets britanniques lutter les uns contre les autres dans des camps opposés, ou un seul parti levait des hommes : « Cela semblerait, disait Phillimore, sinon un manquement positif à la neutralité, du moins un acte de partialité excessive envers l'un des belligérants. » (3) Cette abrogation, disait un autre orateur, serait considérée comme un acte d'hostilité indirecte et, si nous affections au même moment de garder la neu-

(1) Vattel, II, § 110, page 197.
(2) Vattel, II, § 104.
(3) Débats du 16 avril. Hansard, VIII. 1034.

tralité, ne serait pas digne du caractère honnête de ce pays. » (1) Cette fois encore le ministère triompha.

Quand, l'année suivante, un débat ramena la question devant la Chambre des Communes, Canning exprima à peu près les mêmes idées. Il s'agissait de volontaires qui, malgré tout, étaient entrés au service de l'Espagne. Les deux plus connus étaient Lord Nugent et surtout sir Robert Wilson, celui-ci sorte de *conquistador* qui volait partout où la cause de la liberté semblait menacée. Le ministre faisait remarquer (et il citait son auteur favori, Vattel), qu'un simple particulier ne peut se faire justice à lui-même contre des étrangers et doit recourir soit au souverain de la puissance étrangère, soit à défaut à son propre souverain ; Sir Robert Wilson avait manqué à toutes ces règles, et le gouvernement, qui ne voyait pas les choses comme lui, avait été dans la nécessité de désavouer « l'entreprise de ce gentleman. » Cependant il avait constaté que le service des volontaires n'était pas défendu par la loi des nations. (2)

De même, pendant et après la guerre, Canning se défendit d'avoir fourni aux conspirateurs étrangers réunis en Angleterre un appui par le refuge qu'il leur donnait. Dans une note du 8 mars 1823, le Chargé d'affaires français s'étonne de ce que le gouvernement anglais a laissé partir sur un navire anglais, pour la Corogne, vingt-sept Français (dont treize condamnés à mort pour conspirations), qui devaient rejoindre le

(1) M. Lamb. Débats du 16 avril. HANSARD, VIII, 1029.
(2) Discours de Canning, 18 mars 1824. *Cannings speeches*, V. 245.

colonel Fabvier. (1) Il se plaint de ce qu'il appelle un manque d'assistance. (2) Canning répondit qu'il n'avait nullement favorisé les desseins de ces volontaires et que si des conspirateurs étaient sortis d'Angleterre, c'est qu'il ne pouvait les en empêcher. Ce qu'il empêchait et empêcherait toujours, c'est, comme il le dit plus tard, de faire du territoire anglais « une retraite pour tous ceux qui venaient y méditer de nouvelles discordes. » (3)

3° La course, les prises et le blocus. — L' « *act* » du 3 juillet 1819 prévoyait un autre cas que l'enrôlement dans les armées étrangères; il défendait aussi aux sujets anglais d'armer en course pour le service d'Etats belligérants, dans les ports anglais, avec de l'argent anglais, des navires qui seraient montés par des marins anglais. Cette défense était sanctionnée par l'amende, l'emprisonnement, la confiscation du navire et de la cargaison. (4)

Cependant, dès qu'on vit en Angleterre que la guerre allait éclater, on se préoccupa de savoir quelles règles observerait la France dans la guerre sur mer.

Dès le mois de janvier, des commerçants anglais demandaient à l'ambassade française des lettres de marque, et d'un autre côté les ports anglais armaient

(1) On savait que le colonel Fabvier réunissait autour de lui tous les conspirateurs français.

(2) Marcellus à Canning, 8 mars 1823. A. A. E. Angl. Corr. 616, 50, 156.

(3) Discussions sur l'Alien Bill, 2 avril 1824, Hansard, XI, 127.

(4) Cf. art. 7 et 8 de l'*act* du 3 juillet 1819, A. A. E. Angl. 616, 196, 281.

des navires, qui devaient se rendre à La Corogne et arborer le pavillon espagnol à la faveur d'une vente simulée. Marcellus répondit que la France ne délivrerait pas de lettres de marque et demanda au gouvernement anglais de s'opposer aux armements en course dans les ports d'Angleterre.

La situation fut plus nette encore quand on connut la déclaration française sur la course et les corsaires. Ce document, communiqué le 30 mars 1823, visait tout particulièrement l'Angleterre, c'est-à-dire la puissance dont il importait le plus de connaître les idées en ces matières. « Sa Majesté, disait-elle, a repoussé l'exemple qui lui a été donné en 1815 et refusé de traiter en ennemi le commerce d'un pays pour les véritables intérêts duquel elle fait de si grands sacrifices. Mais elle ne pourrait se livrer à ce vœu de sa modération et de la bienveillance qu'elle porte aux Espagnols si les autres puissances maritimes de l'Europe, et principalement l'Angleterre, ne consentaient à entrer dans ses vues en bornant de tout leur pouvoir l'armement en course des Espagnols. Elle doit en conséquence demander à ces puissances de ne pas permettre qu'il se fasse aucun armement dans leurs ports et que les corsaires espagnols ou qui auront du gouvernement espagnol des lettres de marque puissent y conduire et y vendre leurs prises... (1) Cette déclaration est complétée par une note explicative et une lettre de Châteaubriand à Marcellus (9 avril) : « Tant que la marine espagnole sera livrée à elle-même,

(1) Cf. A. A. E. Angleterre. Corr. 616, 65, 203.

non seulement le gouvernement français ne délivrera pas contre elle de lettres de marque, mais il ne permettra même pas que les vaisseaux de la marine royale capturent les vaisseaux marchands espagnols. Quant au blocus, il ne croit pas que la nature de ses rapports avec l'Espagne puisse entraîner aucun autre blocus que des blocus réels, pour fermer des ports qui seraient occupés comme points de défense par les ennemis qu'il va combattre. » (1)

Mais la décision de la France était subordonnée à celle de l'Angleterre : si l'Angleterre prenait des mesures contraires, « les vues bienfaisantes de S. M. ne pourraient pas être remplies. » Pendant que le ministère français demandait que l'Angleterre ne permît pas d'armements en course dans les ports anglais et n'autorisât pas dans les ports anglais la vente des prises faites par les Espagnols, l'opposition anglaise réclamait le retrait du *Foreign Enlistment Bill* et demandait que le gouvernement permît les armements. Quel parti le ministère adopta-t-il ?

Il est évident que, venant après la déclaration française, la permission d'armer en course aurait été un acte de partialité en faveur de l'Espagne, puisque ce pays seul pouvait en profiter. La France avait fait acte d'habile politique en la circonstance, mais Canning et Liverpool, en se retranchant derrière la loi de 1819, n'eurent pas à aborder la question de savoir si le fait était licite pour une nation neutre. Or c'était un principe de

(1) Lettre et note du 9 avril 1823, A. A. E. Angl. Corr. 616,73, 223.

droit international que, pour observer la neutralité, il fallait « ne pas permettre à ses propres sujets de prendre part aux hostilités, soit en acceptant eux-mêmes des lettres de marque d'une des puissances belligérantes pour armer en course, soit en prenant une part quelconque aux armements des sujets de celle-ci. » (1)

Mais l'acte de 1819 ne s'occupait pas du second point : séjour et vente des prises dans un port anglais. C'est une question qui touche au droit des gens et à la jurisprudence anglaise. Martens disait à ce sujet : « Le butin fait par l'ennemi légitime ne cesse pas de lui appartenir pour avoir été conduit dans un Etat neutre ; et c'est s'écarter des devoirs de la neutralité que de le restituer à la partie adverse : cependant on peut décider, à son gré, si l'on veut permettre qu'il y reste et y soit vendu. Souvent les puissances se promettent de ne point tolérer un long séjour et la vente des prises faites par l'ennemi de la puissance contractante, et publient des édits en conséquence ». (2) Ils s'agit naturellement de prises déjà jugées.

La note de Canning du 26 avril 1823, en réponse à celle du 30 mars, se fonde, dans cette question comme dans les précédentes, sur le principe d'égalité qui doit guider la puissance neutre dans ses rapports avec les deux belligérants : « des deux belligérants, l'un est plus fort en forces régulières ; l'autre ne peut compter que sur les corsaires pour venger sur l'ennemi les pertes

(1) Martens, *Précis*. Liv. VIII. Ch. VII, § 309.
(2) Martens. *Précis*, L. VIII, Ch. VII, § 312.

supportées par son propre commerce. En ce cas, la prohibition d'admettre les corsaires avec leurs prises dans les ports des neutres porterait inégalement sur les deux parties : une inégalité qui ne serait compensée qu'en étendant la même prohibition aux vaisseaux de guerre. Aucune de ces prohibitions ne paraît avoir eu de précédent dans la pratique de ce pays ; établir une nouvelle règle en une occasion spéciale serait aussi criticable que de la renforcer. » (1) Le droit des gens et la jurisprudence anglaise s'accordaient donc pour déclarer qu'il n'y avait pas de règle universellement reconnue pour l'admission des corsaires avec leurs prises dans les ports d'un Etat neutre.

Mais, s'il s'agit de la vente, la note constate même que les précédents dans l'histoire du droit des gens sont contraires à la demande de la France. Lord Liverpool disait à Marcellus : « Pouvez-vous citer un seul exemple, dans l'histoire, d'une nation neutre adoptant la mesure que vous proposez ? Ce n'est qu'un précédent qui nous manque. » Or ici le précédent était en faveur de l'Angleterre, et Canning ne manque pas de le rappeler après avoir posé les termes de la question. « Défendre la vente des prises dans un port neutre serait une mesure non moins discutable. La vente d'un vaisseau capturé sans adjudication préalable par une cour compétente est naturellement nulle, la propriété de la prise ne passant pas jusque-là au capteur. S'il était uni-

(1) Canning à Marcellus, 26 avril 1823. A. A. E. Esp. Corr., 721, 105, 250.

versellement reconnu comme nécessaire à la validité du jugement que la prise ait été conduite dans les ports de l'Etat belligérant, la question serait peu embarrassante, il serait seulement du devoir du gouvernement anglais de prendre garde qu'un tribunal étranger ne fût établi sur son territoire pour prononcer l'adjudication. Mais il y a une pratique née en Europe, dont le premier exemple a été donné par la France, mais que la Grande-Bretagne déclare n'avoir jamais sanctionnée : (1) c'est celle d'obtenir des sentences de condamnation dans les cours de prises du pays capteur pour des prises actuellement dans des ports neutres, qui ne sont donc jamais amenées dans les limites de la juridiction qui condamne. On ne peut nier que cette pratique soit en principe incorrecte et contraire à la plus rigide et à la plus équitable loi des nations. Mais la Grande-Bretagne ne peut y renoncer seule et dans une circonstance spéciale. »

L'Angleterre justifiait donc les règles qu'elle adopterait dans l'observation de la neutralité en les fondant soit sur des théories, soit sur des précédents ; mais tout

(1) Il s'agit d'un décret de la Convention Nationale du 20 sept. 1793. Cf. *Moniteur universel*, 1793, nº 265, p. 1124.

« La Convention Nationale — considérant qu'il n'existe dans la République aucuns décrets ou actes du Corps Législatif qui ordonnent que tous navires ennemis pris par les croiseurs français et conduits en Danemark ou en Suède seront obligés de revenir dans les ports de la République pour y être vendus, — considérant encore que les croiseurs de toutes les puissances belligérantes ont la faculté de conduire leurs prises dans des ports neutres, sans que raisonnablement on puisse prétendre que la neutralité soit enfreinte, — Décrète ce qui suit : — Art. 1er Le ministre des Affaires Etrangères est chargé de négocier avec le gouvernement danois et d'obtenir de lui, conformément au droit des gens, la faculté de faire vendre dans ses Etats les prises qui ont été et qui seront conduites dans ses ports par les croiseurs français pendant le temps que la République sera en guerre.

en se tenant sur le terrain d'une stricte légalité, les ministres anglais en arrivaient à appuyer indirectement l'Espagne. Ils trouvaient par là un moyen de favoriser les intérêts du commerce anglais. C'est pourquoi Canning se montrait fort inquiet des dispositions énoncées par la France au sujet du blocus. (1) « Nous avons peur du blocus, et s'il a lieu, voilà une collision d'intérêts funeste ». « Il est bien difficile de l'empêcher, répondait Marcellus, puisque vous avez permis l'exportation des munitions de guerre pour l'Espagne, et que vous ne voulez pas sans doute nous condamner à laisser arriver tranquillement dans la Péninsule les fusils et les balles qu'on va diriger contre nos soldats. » (2). Le ministre anglais, qui ne pouvait protester contre une mesure légitimement prise par le gouvernement français, avec des intentions qui n'étaient pas contraires aux précédents des époques antérieures, n'inséra rien à ce sujet dans sa note officielle.

---

(1) Cf. la note française citée plus haut.

(2) Marcellus à Châteaubriand, 4 avril 1823. A. A. E. Angl. Corr. 616, 70, 212.

CHAPITRE II

QUESTIONS JURIDIQUES ET POLITIQUES PENDANT LA GUERRE

§ 1er. — *Caractère de la guerre*

La guerre entreprise par la France avait un caractère tout particulier, puisqu'elle était faite pour délivrer le roi d'Espagne et lui permettre de donner librement à ses peuples des institutions. Ce n'était pas une guerre de conquête, puisque la France n'aspirait à aucune compensation : le gouvernement l'avait déclaré nettement, soit par la bouche du Roi, soit dans les correspondances échangées avec les gouvernements étrangers. Ce n'était pas une guerre faite pour sauver l'honneur de la France, car, comme le disait un orateur à la Chambre des Pairs, « nous nous serions avisés bien tard que notre honneur était en jeu. » (1) Ce n'était pas une guerre offensive, puisque la France prétendait n'entrer en Espagne que pour se protéger d'un danger possible ; mais ce n'était pas une guerre défensive, puisque l'Espagne n'avait jamais attaqué la France même indirectement. C'est plutôt, quoi qu'on en ait dit, une guerre de

(1) Comte de Ségur.

sentiments et un appui donné à l'un des partis d'une révolution contre l'autre.

Deux documents, le discours de Louis XVIII et la déclaration sur la course (1) montrent assez qu'on ne faisait pas la guerre aux Espagnols : cette guerre est entreprise pour combattre certaines idées et faire triompher un principe, celui de la légitimité. L'armée française n'entrait pas en Espagne pour son propre compte, mais pour le compte du roi Ferdinand, et cette pensée se trouve dans la proclamation que le duc d'Angoulême lança le jour même du passage de la Bidassoa (7 avril) : « L'armée française n'entre en Espagne qu'au nom et pour le service du roi Ferdinand. Elle ne fait point la guerre aux Espagnols ; elle vient délivrer le roi prisonnier et détruire une faction qui opprime également le peuple et le roi. D'après ce principe, aucun ordre, excepté les ordres militaires, ne peut être donné en Espagne par une administration française, tout doit émaner d'un pouvoir espagnol. A mesure que Mgr le duc d'Angoulême avancera dans le pays, il rétablira les corps civils et judiciaires tels qu'ils étaient (autant que possible) au moment où le roi Ferdinand a cessé d'être libre. Les places de guerre, portes, villes, bourgs et villages, seront occupés au nom du roi Ferdinand : on n'y arborera que le drapeau espagnol. »

D'un autre côté, la France, en combattant pour la légitimité, avait des alliés, quoiqu'elle fût seule à com-

(1) « Sa Majesté a repoussé l'exemple qui lui a été donné en 1815, et refusé de traiter en ennemi le commerce d'un pays pour les véritables intérêts duquel elle fait de si grands sacrifices. » (Déclaration 27 mars 1823).

battre ; elle était liée moralement à soutenir leurs théories et à établir en Espagne un certain ordre de choses. Elle ne pouvait donner des institutions à son gré et ne le voulait pas non plus, mais elle devait en quelque sorte obtenir un minimum de garanties. C'est sur ce point que l'accord se faisait difficilement, soit entre les diverses puissances, soit entre les partisans mêmes de l'expédition parmi les Français. Quant à l'Angleterre, restée neutre, quoique hostile au fond à l'intervention française, elle va surveiller la conduite de la guerre, désireuse de voir la France dévier de la route qu'elle voulait suivre, et l'on doit compter avec elle, pour observer la non-intervention en Portugal, et pour ne pas demander à l'Espagne des engagements de longue durée ; en revanche, les agissements suspects des Anglais en faveur des constitutionnels sont l'objet de réclamations de la part du gouvernement français.

Si l'on ne faisait pas la guerre aux Espagnols, il paraissait difficile que l'armée française, en entrant dans le pays, procédât par voie de réquisitions forcées et de contributions de guerre pour se nourrir et s'entretenir ; on ne pouvait prendre à des alliés leurs biens ou leur argent. L'administration militaire avait accumulé, dans les mois qui précédèrent la guerre, des approvisionnements le long de la frontière, mais il était avéré que les crédits fournis étaient insuffisants. Aussi le gouvernement fut-il obligé de recourir au spéculateur Ouvrard, qui se faisait fort de faire avancer l'armée sans soulever aucune réclamation ; ce fut en effet ce qui arriva, grâce

au système de marchés passés avec les Espagnols. L'administration militaire fut obligée d'user du même système. Enfin très souvent des livraisons furent faites simplement aux prix courants par les habitants des pays traversés ; ce ne fut que très rarement que l'on eut recours à des réquisitions. Un tel système avait l'inconvénient d'être extrêmement coûteux pour le Trésor.

La même générosité se rencontre quand il s'agit de la position des marines respectives. C'est ce sentiment qui motivait la déclaration sur la course et faisait dire que les vaisseaux de guerre français prendraient non pas les vaisseaux espagnols, mais seulement les vaisseaux de guerre équipés par le gouvernement révolutionnaire et les corsaires auxquels avaient été délivrées des lettres de marque.

L'armée française était un appui pour le parti royaliste; celui-ci avait vu ses troupes disséminées et ses ressources disparaître avec la débâcle de la Régence d'Urgel. Le semblant d'armée qu'il avait reconstitué devait, d'après les promesses de la France, être traité comme l'armée de Louis XVIII. Des uniformes avaient été fournis, confectionnés en France, et le gouvernement français avait pris à sa charge la solde de cette troupe.

C'était donc encore un surcroît de dépenses, et Villèle s'en montrait à juste titre inquiet. « Il faudra que les autorités espagnoles, écrivait-il à Martignac, vous servent aussi à entretenir les troupes de leur nation qui opèrent avec notre armée, il serait impossible de conti-

nuer longtemps à pourvoir aux frais d'une guerre, dans laquelle nous paierions au pays tout ce dont nous aurions besoin pour nos troupes et tout ce dont auraient besoin les soldats du pays. » (1) Aussi songea-t-il bien vite à s'assurer le remboursement des sommes ainsi dépensées. Le moyen qui fut employé est indiqué dans une lettre du commissaire de Caux à Châteaubriand : « M. de Martignac m'a lu un passage d'une lettre où M. de Villèle lui dit de voir avec moi s'il n'y aurait pas moyen de faire une espèce de traité pour le remboursement ultérieur des fonds que la France avance au gouvernement espagnol. Il en a parlé à M. Erro (2) ; celui-ci a répliqué que ce n'était pas là ce qu'on avait promis à Paris, où l'on avait annoncé que pendant trois mois on leur donnerait des secours, mais que cependant la Junte se prêterait à tous les arrangements qui nous conviendraient. Je lui ai suggéré l'idée de faire simplement stipuler par la Junte dans ses quittances qu'elle s'engage à faire rembourser à la France les sommes avancées, selon le mode qui sera adopté postérieurement entre les deux gouvernements. » (3)

---

(1) Villèle à Martignac, 13 avril 1823. VILLÈLE, *Mémoires*, III, 336. Martignac était commissaire civil délégué par le Président du Conseil et chargé des rapports avec la Junte Provisoire.

(2) Membre de la Junte Provisoire.

(3) De Caux à Châteaubriand, 22 avril 1823. A. A. E. Esp. Corresp. 721, 101, 239.

§ 2. — *L'Angleterre pendant la guerre*

L'Angleterre avait déclaré qu'elle resterait neutre, a-t-elle manqué à cet engagement ? Il semble qu'il faille faire une distinction : il paraît certain que, dans la guerre continentale, le gouvernement anglais a agi avec impartialité entre les deux partis, mais que, dans la guerre maritime, sa neutralité a été plutôt hostile à la France. (1)

Dans la guerre continentale, la politique de l'Angleterre fut, tout en restant neutre, de chercher un compromis admissible pour les deux belligérants. Le ton de Canning baissa beaucoup. Ce n'est pas que le ministre ne continuât à protester contre l'intervention française, mais insensiblement il en arrivait à abandonner le gouvernement des Cortès. Ce qu'il voulait, c'est un moyen terme entre les demandes extrêmes des deux partis ; mais ce qu'il ne voulait pas, c'est avoir l'air d'attacher le moindre prix à l'action collective des puissances alliées. « J'abhorre, disait-il, l'intervention armée de la France, elle est injuste et coupable en principe, mais j'avoue qu'elle rend la paix plus facile et plus prochaine, et elle aura beaucoup contribué au repos intérieur de la Péninsule. » (2) Pour assurer plus vite cette paix et d'une façon plus durable, se rendant bien compte qu'on ne pouvait plus rien faire sans la France, et encou-

(1) Pour le rôle de l'Angleterre dans la guerre maritime, voir le Chapitre IV de cette seconde partie.

(2) Marcellus à Châteaubriand. 13 mai 1823, *Congrès de Vérone*, II, 244.

ragé d'un autre côté par les dispositions modérées du duc d'Angoulême, il fit et accueillit des communications dans le sens d'un rapprochement. Il en fut ainsi lorsqu'un constitutionnel, le comte de l'Abisbal, chargé de la défense de Madrid, proposa des changements opérés d'accord avec le roi et la promulgation d'une amnistie (1), et lorsque Ballesteros et Morillo cherchèrent à négocier : « Sir Charles Stuart vient nous confier, dit Villèle, que les actes de l'Abisbal et ses propositions ne sont pas de lui seul, qu'ils sont concertés avec Morillo, enfin que son gouvernement pourrait bien abandonner les Cortès, dont la cause est perdue, cette Constitution dont la majorité ne veut pas concourir même à ramener Ferdinand dans Madrid ; mais qu'il ne comprendrait pas comment son cabinet pourrait intervenir dans tout cela sans obtenir des garanties en faveur des personnes compromises par la révolution qui finit, et des institutions propres à rassurer contre le retour à l'absolu, avec Ferdinand à Madrid. Nous avons délibéré sur cette situation et nous nous sommes arrêtés à profiter de cette espèce d'ouverture de l'Angleterre et de votre entrée à Madrid pour sonder les ambassadeurs de Russie, de Prusse et d'Autriche, pour savoir s'ils seraient disposés à traiter avec nous et sir Charles Stuart des meilleurs moyens politiques pour consolider en Espagne l'ordre et la paix, que l'armée de Votre Altesse Royale est au moment d'y rétablir. » (2)

(1) C'est ce qu'on a appelé la trahison de l'Abisbal.

(2) Villèle au duc d'Angoulême, 23 mai 1823, VILLÈLE, *Mémoires*, III, 501.

Et de même Marcellus écrivait à Châteaubriand : « Je dirais que le ministère anglais et même M. Canning sont fort désireux d'agir diplomatiquement en Espagne, mais qu'ils n'interviendraient pour la délivrance du roi, qu'après avoir connu la forme des institutions nouvelles, et surtout après avoir appris, d'une manière certaine, si elles doivent venir d'un gouvernement provisoire, du roi, des Cortès, de Paris, de Vienne ou de Saint-Pétersbourg. » (1)

Deux causes firent échouer les négociations : 1° les liens de la France avec l'alliance continentale (2), 2° les principes qui avaient formé la base de l'intervention française. « Nous ne traiterons qu'avec le roi seul et libre, » disait le duc d'Angoulême à Sir William A'Court.

Une fois de plus, les deux cabinets ne pouvaient s'entendre, car Canning voulait des intentions « précises et irrévocablement fixées. » Du reste, les ministres anglais manquaient un peu de logique en demandant à la France d'imposer une constitution à l'Espagne, alors qu'ils lui avaient dénié tout droit d'intervention dans les affaires intérieures de ce pays.

Le gouvernement anglais n'était donc pas avec les constitutionnels, les négociations qu'il voulait entre-

---

(1) Marcellus à Châteaubriand. 26 mai 1823. *Congrès de Vérone*, II, 264.

(2) Cf. Instructions à Polignac, 17 juillet 1823, A. A. E. Angleterre, Corr. — 617-17. « Nous lui avons fait connaître le but que nous nous proposions d'atteindre en intervenant en Espagne, nous ne lui avons pas dissimulé notre volonté d'agir de concert avec l'Alliance. »

prendre ne leur auraient pas été plus favorables qu'aux royalistes.

Ce sont les mesures qu'il avait prises avant la guerre, dans le but d'établir soi-disant la neutralité la plus parfaite, qui furent cause de la conduite des Anglais en tant que particuliers : envois d'armes ou d'argent et passage de volontaires en Espagne.

§ 3. — *La Junte Provisoire*

En entrant en Espagne, la France ne reconnaissait plus aucune autorité aux Cortès révolutionnaires. Jusqu'à son arrivée à Madrid, où il devait créer une Régence, le duc d'Angoulême n'entretint de rapports qu'avec la Junte de gouvernement qu'il avait formée en France et qui suivait l'armée. Provisoirement cette Junte était considérée comme le seul pouvoir légal de l'Espagne, en attendant la délivrance du roi. De là une rivalité avec l'ex-Régence d'Urgel, qui se prétendait seule légitime, si bien que le généralissime demanda qu'on en fît interner les membres en France.

Il fallait retenir la Junte dans les bornes de l'admitration intérieure et empêcher ses empiètements sur le pouvoir législatif du souverain légitime. C'était éviter du reste des difficultés sans nombre au sujet des décisions à prendre en Espagne, et sur lesquelles on était loin de s'entendre. « La guerre devait-elle se terminer, comme le prétendaient les royalistes, par le rétablisse-

ment pur et simple du pouvoir absolu, ou comme le voulait le prince, par une transaction et l'octroi d'une Charte constitutionnelle; par une amnistie ou par des châtiments rigoureux? » (1)

On trouve dans un mémoire des idées très nettes sur le rôle de la Régence future (et il faut considérer la Junte comme la première assise de ce gouvernement) : « Avec une Régence espagnole, le généralissime de l'armée française est délivré du soin de l'administration des provinces occupées; le gouvernement constitutionnel dans ces provinces est remplacé par le gouvernement qui existait avant la révolution... Sans un gouvernement légitime, qui ne peut être que celui d'une Régence solennellement reconnue par les puissances de l'Europe, comment lever des impôts en Espagne autrement qu'en vertu du droit de conquête, du droit d'occupation militaire, ce qu'il faut soigneusement éviter ? » (2)

La Junte Provisoire lança, dès son entrée en fonctions, une proclamation qui exprimait les principes les plus absolutistes et rappelait, à peu de chose près, celle de la Régence d'Urgel. On ne manquait pas de déclarer nuls tous les actes du gouvernement constitutionnel depuis le 7 mars 1820. C'était une immixtion évidente dans le domaine du pouvoir législatif, et le gouvernement français ne manqua pas de la blâmer. C'est ce que constate Lord Liverpool répondant le 12 mai à une

(1) VIEL CASTEL, XII, 513.

(2) Mémoire (signé Dard), 26 mars 1823. — A. A. E. Esp. Corr., 721—70, 161.

question du Comte Grey ; aux yeux de celui-ci la conséquence de cette déclaration était la nullité non seulement des actes intérieurs, mais de tous les engagements pris par l'Espagne avec les puissances étrangères. (1) L'Angleterre s'inquiétait à l'idée de voir déclarée la nullité des emprunts des Cortès.

De même la France exigea le retrait d'un arrêté de la Junte Provinciale de Navarre, conseil subordonné à la Junte de gouvernement. Cet arrêté tendait à faire poursuivre toutes les personnes qui auraient soutenu le système révolutionnaire par leurs écrits, par leurs actes ou de quelque manière que ce fût ; or cette mesure était loin d'être du ressort d'un pouvoir simplement administratif. La Junte improuva l'arrêté. (2)

La Junte Provisoire aurait été assez disposée à s'entendre avec les royalistes portugais. Battus par les constitutionnels, un grand nombre d'entre eux avaient passé la frontière, demandant l'appui du gouvernement royaliste espagnol et de l'armée française. Mais le duc d'Angoulême ne pouvait accepter une coopération avec eux, et comme le comte d'Amarante, à la tête des réfu-

---

(1) Cf. Discours du comte Grey, Lords, 12 mai 1823, Hansard, IX, 172.

(2) De Caux à Châteaubriand, 30 avril 1823. A. A. E., Espagne, Corr., 721—108, 264.

D'autres conséquences curieuses résultaient de la création de la Junte Provisoire, au point de vue des consulats. La Junte demandait qu'on lui permît de nommer de nouveaux consuls à l'étranger et de suspendre de leurs fonctions ceux que les Cortès avaient nommés. Il en fut fait ainsi pour le consul de Bayonne. — Les consuls français eurent ordre de n'entretenir de rapports qu'avec les autorités espagnoles royalistes. — Devaient-ils aussi rompre toute communication avec les consuls espagnols à l'étranger, qui ne tenaient leurs pouvoirs que des Cortès? On peut citer une décision dans le sens de l'affirmative pour le consul de Tanger. (Cf. A. A. E., Esp. Corr., 723-141-227).

giés, se mettait à la disposition de la Junte espagnole, il fit déclarer que ni lui ni la Junte n'aurait de rapports avec les royalistes portugais : « Je me suis rendu à la Junte, écrivait Martignac, pour m'expliquer de nouveau avec elle. Il est à peu près convenu qu'elle va écrire au général portugais que la politique de la France lui interdit toute espèce de relations avec les royalistes portugais, que la politique de l'Espagne royaliste est tout à fait liée à celle de la France et qu'en conséquence elle l'invite à licencier ses troupes et ne peut lui donner un asile qu'à cette condition. Nous restons quant à nous tout à fait étrangers à cette déclaration et nous ne sortons en rien des limites de cette déclaration que vous connaissez ». (1)

L'embarras venait de ce qu'il existait une convention hispano-portugaise, conclue entre les gouvernements constitutionnels, permettant aux troupes des deux pays de poursuivre les insurgés sur le territoire voisin. On prit un moyen terme : « Les Portugais qui seront avec vos ennemis seront traités en ennemis, ceux qui seront avec vos amis vous aideront, sans que vous ayez même à vous occuper de savoir s'ils sont Espagnols ou Portugais » ; (2) ainsi pas de prétexte à une intervention anglaise. La difficulté ne fut levée complètement que lorsque le roi de Portugal eut déclaré qu'il n'exécuterait pas la convention.

(1) Martignac à Villèle, 28 avril 1823. — VILLÈLE, *Mémoires*, III, 392.

(2) Villèle au duc d'Angoulême, 6 mai 1823. VILLÈLE, *Mémoires*, III, 419.

§ 4. — *La Régence*

En arrivant à Madrid, le duc d'Angoulême constitua une Régence définitive qui gouvernerait l'Espagne jusqu'à la délivrance de Ferdinand, et l'on demanda aux puissances européennes de la reconnaître comme le seul gouvernement légal du pays. Il y avait là un fait d'un caractère particulier qu'on ne peut, semble-t-il, qualifier de reconnaissance au sens juridique du mot. Dans le cas qui nous occupe, la Régence ne faisait que remplacer le Roi. Or, soit en Espagne même et dans le parti constitutionnel, soit au dehors, tout le monde s'accordait à proclamer que le seul souverain légitime était le Roi ; les partis s'étaient divisés seulement sur la question de l'exercice de son autorité. Si la France demandait que l'on nommât des ambassadeurs auprès de cette Régence, c'est que celle-ci représentait le Roi en attendant qu'il fût considéré comme libre. C'est pourquoi on voit ici l'exemple rare d'un gouvernement créé spécialement pour être reconnu, pour ne pas dire reconnu avant d'être créé. Il faut remarquer de plus que la Régence constituait un pouvoir purement administratif, auquel on refusait toute capacité législative.

Donc le duc d'Angoulême, dans une proclamation du 23 mai, convoqua le Conseil de Castille et celui des Indes tels qu'ils étaient en 1820 ; il semblait en effet que ce fussent les deux corps de l'Etat susceptibles d'offrir le plus de garanties de légalité et d'indépendance ; il



fallait que la Régence établie par le Prince ne fût que la sanction des choix faits par les premiers corps de l'Etat. Mais les Conseils n'acceptèrent que de présenter des candidats au Prince, en déclarant d'ailleurs qu'ils n'avaient aucune existence légale puisqu'ils avaient été supprimés par le Roi lui-même.

Les difficultés provinrent et du caractère attribué à la Régence et de la politique que celle-ci voulut suivre pour lutter contre les constitutionnels. Elles furent soulevées et par les Espagnols eux-mêmes et par les Puissances alliées.

La France avait immédiatement, auprès de la Régence constituée, nommé un ambassadeur,le marquis de Talaru, et Châteaubriand avait demandé aux puissances européennes d'imiter cet exemple. Les constitutionnels sentirent le péril et, dès le 27 mai, leur ministre des Affaires Etrangères adressait aux cours d'Europe une solennelle protestation : « Son devoir lui prescrit de protester, et il proteste solennellement, à la face de l'univers, contre la prétention monstrueuse d'une puissance qui s'arroge le droit d'intervenir dans les affaires domestiques d'une autre, et contre l'abus des lois de la guerre dont le Cabinet des Tuileries s'est rendu coupable. Il proteste également contre l'établissement d'une Junte illégale et séditieuse, ainsi que contre tout autre simulacre de gouvernement qui pourrait lui être substitué et déclare en conséquence nuls et non avenus tous les actes de ladite Junte. » (1)

(1) Circulaire du 27 mai 1823. — A. A. E. Esp. Corr. 721. — 142, 350.

Cette déclaration resta sans effet, la Russie et la Prusse nommèrent des ambassadeurs. (1) L'Angleterre refusa d'imiter cet exemple, mais le prétexte fut que sir William A'Court n'avait pas cessé d'être accrédité auprès du roi Ferdinand VII, et elle ne présenta pas ce refus comme un appui donné au gouvernement constitutionnel. Il en fut de même, du reste, au moment où les Cortès, à Séville, déclarèrent le roi en état de démence, ordonnèrent sa translation à Cadix et nommèrent une Régence de trois députés (13 juin). Le ministre d'Angleterre refusa de quitter Séville, en disant qu'il était accrédité auprès du Roi, et que celui-ci devait être regardé comme étant là où sa volonté était de rester.

Un incident fut soulevé par l'Autriche au sujet de la légitimité de la Régence. Même avant qu'elle fût établie, Metternich discutait sur ce point : « D'après les notions diverses qui nous sont parvenues de Paris dans ces derniers temps, il paraît que le Cabinet français n'est pas encore bien d'accord avec lui-même ni sur les éléments qui entreraient dans la composition de l'autorité espagnole provisoire, ni sur les formes dans lesquelles elle serait établie. Quelques indices sembleraient prouver que, si la France a en vue la formation d'une Régence, elle viserait à tirer celle-ci du sein de l'autorité administrative provisoire. Comment un pareil plan serait-il exécutable sans déroger, de principe et de fait, aux droits imprescriptibles de la légitimité ? Le monarque étant

(1) Ce furent M. de Bulgary pour la Russie et M. de Royer pour la Prusse.

captif, le successeur au trône le plus proche renferme dans sa personne, sans aucun doute, tous les droits à la légitimité. Le successeur éventuel en liberté et le plus rapproché de la Couronne se trouve être le roi de Naples. Un arrangement quelconque sur une Régence pourrait-il être conçu sans le concours direct du Régent-né? Nos principes et toutes les doctrines saines sur la légitimité se refuseraient à l'admettre. » (1) Metternich soutenait donc la doctrine de la légitimité sans réserve.

La même thèse se rencontre dans un mémoire communiqué à Châteaubriand par le ministre de Naples, le prince de Castelcicala : « Le roi de Naples est prêt à sanctionner du sceau de sa légitimité les individus qui forment actuellement le gouvernement provisoire, mais il ne peut le qualifier du titre de Régence; le titre de Junte ou de gouvernement provisoire est plus convenable et plus analogue à un gouvernement purement administratif. Le soussigné a le pouvoir de S. M. pour aller sanctionner le gouvernement provisoire à Madrid et l'ordre de se rendre à Madrid pour l'effectuer, et S. M. n'y attache d'autre condition que celle que le soussigné entrera dans les conseils du dit gouvernement avec le caractère de représentant du roi, lequel par ses droits de naissance est l'unique régent du gouvernement dans l'état actuel. » (1)

Quant au droit du roi de Naples au titre de Régent, « une confusion de mots semble faire ici toute la diffi-

---

(1) Metternich, *Mémoires*, IV, 45, n° 677.

(1) Mémoire 6 juin 1823. — A. A. E. Esp. Corr. 722. — 8, 20.

culté. Cette Régence n'a aucun des caractères d'une Régence de famille ; c'est un pouvoir collectif de quelques hommes réunis pour administrer l'Etat. » (1) Et quant à la sanction, « cette sanction est une clause qui sera repoussée ici, car les actes de la Régence ne sont dans le cas d'être sanctionnés ni par le ministre de Naples ni par aucun ministre étranger, c'est l'existence seule de la Régence qu'on a voulu sanctionner par leur présence.» (2) Puisque la Régence n'était considérée « que comme un pouvoir administratif, qui s'abstient de tout acte législatif, qui ne décrète aucune Constitution, qui n'est chargée que de détruire l'ouvrage des Cortès révolutionnaires, » (3) on ne pouvait reconnaître la prétention du roi de Naples de sanctionner ses actes.

Le comte Brunetti, envoyé par l'Autriche à Madrid, fut chargé de soutenir les prétentions de S. M. Sicilienne : « Il ne pourrait se faire reconnaître comme ministre d'Autriche que lorsque ce point aurait été décidé. » (4) Deux objections furent aussitôt faites que l'Autriche n'avait pas prévues : 1° la Régence déclara qu'elle ne pouvait recevoir aucune communication du comte Brunetti tant qu'il ne lui aurait pas remis ses lettres de créance ; or, l'envoyé autrichien n'avait de lettres de créance que pour le Roi. 2° Il y avait à se prononcer sur un fait de succession pour lequel la

(1) Protocole 7 juin 1823. A. A. E. Esp. Corr. 722. — 12, 30.

(2) Châteaubriand à Talaru, 3 juillet 1823. — A. A. E. Esp. Corr. 722.— 56, 153.

(3) Protocole 7 juin 1823. A. A. E. Esp. Corr. 722. — 9, 26.

(4) A. A. E. Esp. Corr. 722, 48, 131.

Régence ne se croyait pas juge compétent. L'Autriche céda ; de nouvelles lettres de créance furent envoyées au comte Brunetti et présentées le 12 juillet.

Quelques jours après, le 24 juillet, le Nonce était aussi accrédité ; c'était là un fait de grande importance ; le Nonce avait quitté l'Espagne depuis longtemps et son retour, en montrant que la Cour de Rome se ralliait au régime royaliste, achevait de mettre tout le clergé espagnol du même côté.

Aux nominations d'ambassadeurs en Espagne la Régence répondit en envoyant des agents auprès des Cours étrangères ; le duc de San Carlos fut nommé à Paris. Il s'agissait de savoir si l'Angleterre accepterait de recevoir un agent d'un pouvoir qu'elle déclarait illégalement formé ; aussi prit-on bien garde d'envoyer la notification avant le départ de l'agent, pour avoir préalablement la réponse de Canning ; finalement personne ne fut nommé auprès de la cour de Grande-Bretagne.

Il semble que la création d'une Régence était un acte contraire aux déclarations que la France avait faites. Il faut remarquer cependant combien il eût été moins régulier encore que la France agît sans un pouvoir espagnol concourant avec elle à la délivrance du Roi.

Le point le plus délicat était dès lors le règlement des rapports qui devaient s'établir avec la Régence. Devait-on la laisser complètement indépendante ou l'armée d'occupation avait-elle quelque droit de fixer des limites au pouvoir qu'elle créait ? On avait déclaré que le Roi

seul pouvait donner des institutions à ses peuples, on ne pouvait donc attribuer ce droit à la Régence ; « si elle faisait des lois et des constitutions dans l'absence du Roi, elle tomberait dans le vice des Cortès. » (1) La Régence étant reconnue comme administrative seulement, qui pouvait le lui rappeler en cas d'infraction? Les ambassadeurs étaient chargés de ce soin par le protocole du 7 juin (2), il y avait par conséquent de leur part une immixtion dans les affaires espagnoles. Tout cela ouvrait un champ de discussions continuelles. Discussions d'autant plus vives qu'il n'y avait aucun moyen d'en trouver la solution. On se débattait toujours entre la théorie proclamée et le fait. L'armée occupante était naturellement maîtresse de prendre les décisions qui la concernaient personnellement, mais ses chefs ne pouvaient accomplir aucune mesure à l'égard des Espagnols. La Régence, administrative, pouvait être retenue dans les bornes de l'administration par les ambassadeurs, mais ceux-ci n'avaient là que des droits négatifs.

Les ministres des alliés auraient voulu aboutir à des notes collectives et tracer ainsi au gouvernement provisoire sa conduite ; la France s'y opposa avec raison au point de vue de sa propre politique, pour ne pas abandonner à d'autres une direction qu'elle avait refusé de prendre. « Le comte Bulgary, écrivait Talaru,

(1) Châteaubriand au comte de Caux, 22 mai 1823. *Congrès de Vérone*, II, 25.

(2) Ce protocole du 7 juin, que nous avons déjà cité et qui fut la suite d'une conférence tenue entre les ambassadeurs des alliés à Paris, avait pour but de déterminer quels seraient les rapports des ambassadeurs à Madrid avec la Régence.

soutenait que la note devait contenir toutes ces questions, non seulement relativement à la délivrance du Roi, mais encore à l'œuvre de consommer la restauration de la monarchie espagnole et à la nécessité dont il était que cette double tâche fût immédiatement remplie. A ces prétentions j'objectai tout ce que je devais dire : sur l'impossibilité dans laquelle se trouvait la Régence de consommer et remplir immédiatement cette double tâche, sur ce que la délivrance du Roi était la seule véritable tâche de la Régence, puisque la restauration de la monarchie surpassait infiniment et son pouvoir et ses attributions ; sur ce que cette ingérence des puissances étrangères dans l'administration de l'Espagne dépassait aussi de notre côté les limites de nos droits ; que la France qui aurait pu en avoir quelques-uns plus particuliers puisqu'elle couvrait l'Espagne de ses armées avait cependant par ses actes et déclarations officielles, comme dans toute sa conduite, renoncé à cette intervention dans l'intérieur, qui ne pouvait que blesser et indisposer un gouvernement orgueilleux. » (1)

Châteaubriand recommandait d'écarter toute insinuation des ministres de Russie et d'Autriche, qui étaient les plus ardents à vouloir l'action concertée de l'Alliance. « Dans tout ce protocole (du 7 juin), il n'y a pas un mot qui puisse donner à vos réunions à Madrid l'apparence d'un corps politique destiné à être le régu-

(1) Talaru à Châteaubriand, 23 juillet 1823. — A. A. E. Esp. Corr. 722, 135, 294.

lateur suprême de l'Espagne. La France n'a pas voulu exercer une telle autorité dans un pays qui était cependant occupé par ses troupes. Il ne vous donne pas le droit de faire des démarches collectives vis-à-vis de la Régence. » (1) Et dans une autre lettre : « La Conférence ne peut avoir aussi à se concerter avec le gouvernement espagnol. L'admission d'un Espagnol à la conférence lui donnerait plus d'importance et de consistance que l'on n'a eu l'intention de lui en donner, elle en ferait une sorte d'autorité supérieure ou égale à la Régence. (2)

Ce système, qui s'imposait pour la politique française, avait le malheur d'aboutir à une anarchie provisoire, jusqu'à la délivrance du roi d'Espagne, et les conséquences en étaient fort importantes, dans les rapports avec l'étranger, même avec l'armée française, et dans les rapports avec les Espagnols.

I. — Une première question se présentait qui avait une importance capitale pour ce pays déjà plus qu'à moitié ruiné. L'Espagne avait besoin d'argent, il lui fallait emprunter. La seule autorité reconnue pouvait-elle le faire et dans quelles conditions ? Il est certain qu'un emprunt a besoin d'être sanctionné par le pouvoir législatif, donc la Régence ne pouvait légalement agir. La difficulté fut résolue d'une manière bien simple;

---

(1) Châteaubriand à Talaru, 21 juillet 1823. — A. A. E., Esp. Corr., 722—123, 276.

(2) Châteaubriand à Talaru, 21 juillet 1823, A. A. E. Esp. Corr. 722, 124, 278.

Châteaubriand déclare, dans la lettre même où il lui refuse toute capacité législative, que « la Régence doit faire deux choses aussitôt qu'elle sera installée, lesquelles choses doivent avoir force de loi. Elle doit faire des emprunts à l'étranger, parce que la nécessité les commande; elle doit reconnaître tous les traités qui ont été faits par les Cortès avec des puissances étrangères, car les tiers ne peuvent jamais perdre leurs droits. » (1)

Ce premier point admis, la discussion porta sur les emprunts des Cortès révolutionnaires, question capitale pour les prêteurs, qui se trouvaient pour la plupart en Angleterre et en France. La Régence voulait déclarer nuls ces emprunts, la France s'y opposait. M. Erro, ministre des finances, et ses collègues accusèrent la France de soutenir les emprunts révolutionnaires et d'empêcher la réussite du leur. « Peut-être M. Erro croit-il que nous avons promis aux emprunts révolutionnaires un appui qui devient en ce moment très préjudiciable à cet emprunt-ci, peut-être imagine-t-il, comme on l'a dit, que nous avons déterminé les maisons les plus respectables de Paris, par des promesses, à ajourner leur concurrence : ils disent que cette reconnaissance des emprunts révolutionnaires à laquelle nous voulons les obliger serait absurde et funeste, qu'elle serait contradictoire au principe par lequel la Régence existe. La France veut refuser les ressources pécuniaires qui sont les conditions impérieuses de l'existence pour

(1) Châteaubriand au comte de Caux, 22 mai 1823. *Congrès de Vérone*, II, 25.

les retenir dans une plus grande dépendance et pour leur imposer les plus dures conditions et les plus injustes lois. » (1)

La France semblait donc prendre parti contre le gouvernement qu'elle avait établi. Mais la question allait plus loin que celle de la réussite d'un emprunt; on revenait au problème inévitable des pouvoirs de la Régence. Faire un emprunt est du ressort du pouvoir législatif; il doit en être de même quand il s'agit d'en annuler un, matière encore plus grave. « Le Roi seul a le droit de prononcer, un pareil pouvoir ne peut être de la compétence de la Régence, essentiellement administrative. La France ne prétend point intervenir dans les actes de la Régence, mais la France a le droit aussi de refuser de reconnaître la validité des décisions qui lui sembleraient contraires au bien de l'Espagne et à l'autorité du roi Ferdinand. » (2)

La seule combinaison était de faire l'emprunt sans se prononcer sur la validité des emprunts antérieurs, quoique cette incertitude même dût empêcher les banquiers de souscrire. Finalement l'acte d'emprunt ne dit rien sur ce sujet tant discuté.

II.— Les mêmes luttes se retrouvent quand il s'agit de la conduite à tenir envers les constitutionnels.

La violence des partis était telle que la Régence à

(1) Talaru à Châteaubriand, 6 juillet 1823. A. A. E. Esp. Corr. 722, 64. 172.

(2) Châteaubriand à Talaru, 12 juillet 1824. A. A. E. Esp. Corr. 722, 85, 209.

peine installée avait pris des mesures contre ceux qui avaient été mêlés de quelque façon à la Révolution de 1820; et les ordonnances étaient conçues d'une manière si vague, les autorités provinciales et municipales montraient tant d'esprit de parti que beaucoup d'individus inoffensifs étaient arrêtés comme simplement suspects ; un plus grand nombre encore étaient en butte à toutes les vexations possibles : enquêtes, perquisitions, surveillance.

La France, qui avait protesté de son désir de pacifier l'Espagne, ne pouvait accepter toutes ces mesures arbitraires. La Régence avait-elle du reste bien le droit de procéder par des mesures aussi générales ? Pouvait-elle ordonner des arrestations qui n'étaient décrétées par aucune loi ? Il y avait aussi en cette matière à faire le départ des pouvoirs appartenant aux chefs de l'armée d'occupation ; on devait reconnaître à ces chefs le droit d'assurer la sécurité de leurs troupes, et par conséquent de prendre des mesures pour éviter des troubles. Or les actes du gouvernement provisoire, par la gêne qu'ils occasionnaient, par les luttes qu'ils pouvaient soulever, étaient dans le cas de susciter des difficultés à l'armée française. En entrant en Espagne, le duc d'Angoulême avait promis dans ses proclamations sûreté et protection aux habitants qui se soumettraient à l'autorité légitime et à ceux qui abandonneraient les étendards de la rébellion, déposeraient leurs armes et jureraient obéissance et fidélité au gouvernement royal; il voulait que cette promesse fût observée.

La lutte s'engagea à Burgos, où le général de Verdière demandait aux autorités espagnoles la mise en liberté des suspects. Les ordres que lui avait expédiés le général Guilleminot étaient en effet ainsi conçus : « La haute police militaire vous appartient dans les places occupées par les troupes françaises et il importe qu'elle ne soit pas troublée par des mesures fausses et aussi violentes. » (1) Le chef d'état-major écrivait en même temps à Talaru que le duc d'Angoulême ordonnait « de s'opposer aux vexations qui continuaient à Burgos sous prétexte de haute police, la haute police militaire appartenant dans les places aux commandants. » (25 juillet). (2) Les autorités de Burgos, dans leur réponse, déclarèrent que la question n'était en rien de la compétence des chefs militaires : « Il est constant que l'Espagne a un gouvernement légitime reconnu par la Sainte-Alliance et installé avec la plus grande solennité, qui commande au nom du roi notre seigneur pendant sa captivité et a établi les différents ministères pour l'expédition des ordres auxquels on ne donne aucun accomplissement s'ils ne sont communiqués par cet organe unique et légitime. Cela posé, l'Espagne ne pourra en aucune façon obéir aux ordres de Mgr le duc d'Angoulême sur des matières politiques qui sont hors des attributions militaires et de l'intervention des armes, s'ils ne sont précédés d'un autre ordre de ce gouvernement supérieur prescrivant de s'y conformer. » (3)

(1) A. A. E. Esp. Corr. 723, 26, 46.
(2) A. A. E. Esp. Corr. 723, 27, 47.
(3) 27 juillet. — A. A. E. Esp. Corr. 723, 21, 35.

Toutes ces discussions étaient le résultat du même malentendu : les Espagnols et le duc d'Angoulême auraient voulu le faire cesser, mais le duc n'y pouvait réussir puisque le France se refusait le droit d'intervenir dans les affaires de l'Espagne. Le gouvernement français commençait à s'apercevoir de la bizarrerie de la situation, mais le remède n'était pas facile à trouver : « La Régence ne peut penser que là où sont nos troupes, l'administration soit aussi complètement indépendante. » (1)

Les choses allèrent du reste plus loin encore quand le généralissime, de plus en plus mécontent de voir les luttes entre partis, les prisons remplies de captifs, rendit la célèbre ordonnance d'Andujar, le 8 du mois d'août :

« Considérant que l'occupation de l'Espagne par l'armée française sous nos ordres nous met dans l'indispensable obligation de pourvoir à la tranquillité de ce royaume et à la sûreté de nos troupes. — Avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

Art. 1er : Les autorités espagnoles ne pourront faire aucune arrestation sans l'autorisation du commandant de nos troupes dans l'arrondissement duquel elles se trouveront. — Art. 2 : Les commandants en chef des corps de notre armée feront élargir tous ceux qui ont été arrêtés arbitrairement et pour des motifs politiques, notamment les miliciens rentrant chez eux. Sont toutefois exceptés ceux qui depuis leur rentrée dans leurs

(1) Châteaubriand à Talaru, 12 août 1823. A. A. E. Esp Corr. 723, 61, 95. Cette pièce est écrite postérieurement à l'ordonnance d'Andujar, mais alors que Châteaubriand n'en avait pas encore connaissance.

foyers ont donné de justes motifs de plainte. — Art. 3 : Les commandants en chef des corps de notre armée sont autorisés à faire arrêter ceux qui contreviendraient au présent ordre. — Art. 4 : Tous les journaux et journalistes sont placés sous la surveillance du commandant de nos troupes. » (1)

Le préambule et les dispositions de l'ordonnance n'étaient pas pour plaire à la Régence, et quoique Talaru voulût la considérer comme « purement militaire et nullement diplomatique », elle n'allait à rien moins qu'à trancher la difficulté de savoir qui pouvait agir en Espagne jusqu'à la délivrance de Ferdinand.

Le ministre d'Etat, M. Saëz, éleva immédiatement une protestation en demandant le retrait de cette ordonnance, et proposa de recourir à la conférence européenne.

Mais la réponse de M. Saëz, si elle s'élève non sans raison contre le pouvoir que veut s'attribuer l'armée occupante, commet l'erreur de parler de souveraineté confiée à la Régence. « Quant à ce que les autorités espagnoles ne puissent faire d'emprisonnement sans l'autorisation des commandants français, il est certain que dans ce siècle fécond en évènements extraordinaires, on n'a pas encore vu une mesure de cette nature. Les juges du pays assujettis aux guerriers alliés pour pouvoir exercer les fonctions conservatrices de l'ordre public ! Mais est-il concevable que, pour faire connaître ses intentions, S. A. R. ait résolu de les communiquer

(1) Ordonnance du 8 août 1823, A. A. E. Esp. Corr. 723, 42, 68.

par les chefs militaires, en les autorisant à les exécuter, sans daigner les signifier à la Régence par une voie moins armée et plus propre à conserver le caractère d'indépendance que, comme elle a bien voulu le déclarer à l'Europe, elle avait reconnu dans cette Régence...! La Régence espère que l'on ne troublera pas l'exercice de la souveraineté de S. M. C., qui lui a été confiée pendant sa captivité, par l'intervention de la force armée dans les affaires dont traite cette ordonnance, et que S. A. R. voudra bien se contenter de la mesure prise pour la mise en liberté des hommes arrêtés arbitrairement dans tout le royaume et compter sur la bonne volonté de la Régence, toujours disposée à procéder d'accord et en bonne intelligence avec les intentions de S. A. R. conformes à la politique et à la justice. » (1)

La proposition de M. Saëz de faire régler le différend par les ministres des alliés était irréalisable, par la seule raison qu'on n'avait reconnu à ces ambassadeurs aucun pouvoir collectif et qu'on avait refusé d'en faire le tribunal suprême de l'Espagne. Ce n'est pas que le comte Bulgary, le comte Brunetti, le comte de Royer ne se reconnussent compétents. (2) Le comte Bulgary déclara qu'il ne se considérerait plus comme accrédité si l'on attaquait l'indépendance de la Régence en faisant exécuter l'ordonnance. Le gouvernement français crut bon de faire une concession, car « il y a

(1) Saëz à Talaru, 12 août 1823. A. A. E. Esp. Corr. 723, 62, 97.
(2) Sur ce point, Cf. A. A. E. Esp. Corr. 723, pièces 66 et suiv.

une protection qu'on est en quelque sorte obligé d'accorder a la Régence ». On interpréta l'ordonnance d'Andujar : « L'objet n'est autre que d'assurer les effets de la parole du prince en garantissant le repos à ceux qui sur la foi des promesses de S. A. R. ont quitté les rangs ennemis. » Les mesures contre les journaux ont pour unique objet d'empêcher l'insertion d'articles qui « puissent arrêter l'effet des mesures adoptées tant pour la réussite des opérations militaires que pour la pacification de l'Espagne et la délivrance de S. M. C. » (1)

En somme, l'Espagne resta livrée à l'anarchie, et les luttes continuèrent entre les autorités militaires et civiles jusqu'à la fin de la guerre. De même, aucun emprunt ne put être fait avec un succès véritable. Nous avons voulu montrer que ce résultat était en quelque sorte obligé dès que la France, en créant une Régence, refusait de la reconnaître comme souveraine.

---

(1) Lettre du général Guilleminot, 26 août 1823. A. A. E. Esp. Corr. 723, 112-184.

CHAPITRE III

LES QUESTIONS DE DROIT MARITIME PENDANT LA GUERRE

Les mêmes idées qui ont guidé le gouvernement français pour ses rapports avec les Espagnols dans la guerre continentale, se retrouvent quand il s'agit de la guerre maritime. La France ne fait pas la guerre à l'Espagne, donc elle ne veut pas la ruine de ce pays : « Sa Majesté a repoussé l'exemple qui lui a été donné en 1815 et refusé de traiter en ennemi le commerce d'un pays pour les véritables intérêts duquel elle fait de si grands sacrifices. » (1)

De là découlent plusieurs conséquences :

1° Quant aux corsaires et aux lettres de marque, la France n'armerait pas de corsaires et ne délivrerait pas de lettres de marque.

2° Quant aux prises, la marine de guerre française ne prendrait que les vaisseaux de guerre espagnols et les corsaires ; « elle n'arrêtera les bâtiments marchands que dans le cas où ils tenteraient de s'introduire dans une place réellement bloquée par les forces navales du

---

(1) Note à l'Angleterre, 30 mars 1823. A. A. E. Angl. Corr. 616, 65, 203.

roi. » (1) Il y avait là un principe tout nouveau, nécessité par les circonstances : le commerce espagnol était absolument libre comme en temps de paix, sauf l'exception du blocus.

3° Le commerce des neutres était bien entendu dans les mêmes conditions, les notes s'accordant pour dire : navires marchands espagnols ou étrangers. Le comte de Clermont-Tonnerre, ministre de la marine, avait demandé, au moment où la guerre allait éclater, que l'on décidât quels rapports la marine française devrait entretenir avec les neutres : « Dans les premiers moments le Règlement du 26 juillet 1778 pourra être provisoirement rendu exécutoire ; et il y a lieu de conjecturer jusqu'ici que les conditions les plus favorables à la neutralité conviendront à la France, quoique les facilités résultant de cette neutralité dussent devenir communes à nos ennemis. J'ai l'honneur de demander à V. Exc. d'examiner si le Règlement du 26 juillet 1778 sur la navigation des neutres en temps de guerre devra recevoir des modifications. » (2) Par la déclaration française le Règlement de 1778 semble écarté pour faire place à un système encore plus simple et plus libéral ; on ne se préoccupe plus de savoir si la marchandise est neutre ou ennemie, le commerce des neutres avec l'Espagne est libre, et l'on ne s'inquiète pas de la nature

(1) Note aux agents français, 12 avril 1823. A. A. E. Esp. Corr. 721-89, 206.

(2) Clermont-Tonnerre à Châteaubriand. 18 février 1823. A. A. E, Esp. Corr. 721,47, 105.

de la cargaison ; ce que l'on considère seulement, c'est la destination de la marchandise.

4° Quant au blocus, le gouvernement français n'admet que « des blocus réels pour fermer des ports qui seraient occupés comme points de défense par les ennemis qu'il va combattre. » (1) C'était la seule mesure que (dans les conditions où elle se plaçait) la France fût en droit de prendre pour supprimer les communications des constitutionnels avec le dehors. Mais, afin d'enlever toute inquiétude à l'Angleterre, la note prenait bien soin de dire « blocus réels » ou « blocus effectifs ». C'était éviter l'idée d'un retour à l'état de choses qui avait pris une si grande extension durant la guerre contre Napoléon.

Le gouvernement espagnol constitutionnel délivra des lettres de marque ; la marine de l'Espagne étant réduite à rien, cette décision lui permettait seule de lutter avec quelque chance contre la marine française. Ces lettres de marque étaient données à des Espagnols ou à des étrangers. Nous avons vu que la législation anglaise défendait aux sujets britanniques de les accepter ; cependant il est certain que des vaisseaux anglais, portant pavillon espagnol à la faveur d'une vente simulée, firent la course contre les navires marchands français. Le commerce français était donc exposé sans profit équivalent, et la protection que lui donnaient les vaisseaux de guerre était très insuffisante. Les corsaires constitu-

(1) Châteaubriand à Marcellus, 9 avril 1823. — A. A. E. Angl. Corr. 616, 73, 223.

tionnels parcouraient impunément la Méditerranée depuis Gibraltar jusqu'à la Sicile et firent nombre de captures, sans grande importance il est vrai ; on en vit même sur les côtes des Iles anglo-normandes. La plupart des navires capturés étaient conduits à Mahon et à Algésiras.

Cet état de choses était d'autant plus nuisible à la France que l'Angleterre, nous l'avons vu, avait déclaré qu'elle ne pouvait proscrire la vente dans ses ports des prises légalement jugées, de sorte que, malgré les affirmations de Canning, le gouvernement anglais donnait des avantages aux Espagnols constitutionnels, « puisqu'il reçoit leurs prises dans ses ports et qu'il n'a pas à recevoir les nôtres. » (1)

La marine française fit cependant quelques prises, mais dans des conditions toutes spéciales. C'est à propos de l'une d'elles qu'un incident assez considérable eut lieu dans les Chambres anglaises. On eût dit que les ministres ou les membres du Parlement étaient à l'affût de tout acte de la France qui pût sembler contraire aux lois et usages maritimes alors admis. Il s'agissait cette fois d'un vaisseau marchand espagnol richement chargé, le « *Veloz Mariana* », pris par le vaisseau de guerre français, le « *Jean Bart* », avant le commencement des hostilités ; l'émotion en Angleterre fut immédiate et Canning dut répondre à une question dans la Chambre des Communes : « Des sentiments violents ont été soulevés dans ce pays à l'annonce de la capture d'une riche

(1) Châteaubriand à Polignac, 7 août 1823. A. A. E. Angl. Corr. 617-33, 74.

prise espagnole par un vaisseau de guerre français. Si le capitaine français a agi avec des ordres, ces ordres auront été donnés au moment où le gouvernement français était le plus chaud dans ses protestations en faveur du maintien de la paix ».

Cependant le ministre anglais eut la franchise de faire remarquer « qu'on pouvait se demander si c'était à l'Angleterre de faire entendre des plaintes la première. La guerre de 1756 a commencé par des captures prématurées et des hostilités anticipées de la part de la Grande Bretagne. » Malgré tout, des explications avaient été demandées à la France : « Ce bâtiment n'avait pas d'instructions pour faire une telle prise, et si elle a été vraiment faite, des circonstances particulières en sont la cause. » (1) La France avait donné de bon gré ces explications, et quelques jours après, quand le comte Grey voulut que l'Angleterre « intervînt contre cet acte de piraterie », ce fut Lord Liverpool qui satisfit l'opinion anglaise.(2) « Il paraît que le *Jean Bart* avait été attaqué par un bâtiment ayant une lettre de marque de l'Espagne, que la corvette espagnole tira sur le *Jean Bart*, et qu'en conséquence le *Jean Bart* l'avait prise, ce qu'il avait eu raison de faire. (3)

Un autre exemple est à noter pour montrer sur quoi l'on se fondait pour arrêter les vaisseaux espagnols.

---

(1) Discours du 28 avril 1823, *Canning's speeches*, V, 86.

(2) Discours du 12 mai 1823, HANSARD, IX, 171 et 192.

(3) Il faut signaler ces faits, parce que l'on tint compte de ces prises dans les règlements faits après la guerre.

« Hier est entrée à Toulon, rapportait le sous-préfet, la balancelle espagnole, *La Concepcion*, expédiée de Caldaguès le 2 juin, et venant de Nice avec un demi chargement de riz et destinée pour Gibraltar. Elle a été prise le 18 de ce mois par la goëlette du Roi *La Torche*. Ce qui a déterminé sa prise, c'est que le capitaine, après avoir produit au commandant de *La Torche* ses papiers de Caldaguès où il n'est fait mention que de deux canons et de six fusils, a déclaré n'avoir que ces seules armes. Ce n'est qu'en fouillant le navire que l'on a découvert les sept fusils et le tromblon, qui n'étaient point portés sur les papiers. Une forte présomption à l'appui de l'opinion généralement accréditée que tous ces bâtiments espagnols ainsi armés sont de véritables corsaires, est que le brick l'*Inconstant* vient de rentrer de sa croisière ce matin et qu'il rapporte avoir visité un autre bâtiment à demi chargement et avec des fusils cachés aussi dans le navire. Tous ces bâtiments, quoique expédiés originairement d'une partie de l'Espagne rangée sous la bannière royaliste, et qui vont porter des vivres à Gibraltar (qui n'est évidemment que le manteau des ports constitutionnels de l'Espagne), trouvent à s'armer à Nice. » (1) Ainsi en l'espèce, le vaisseau n'était pas saisi parce qu'il transportait des marchandises considérées généralement comme contrebande de guerre, mais parce qu'il existait les plus fortes présomptions que ces navires étaient des corsaires déguisés.

(1) Rapport au ministre de l'Intérieur, 23 juin 1823. A. A. E. Esp. Corr. 725, 89, 166.

La Régence aurait-elle pu délivrer des lettres de marque ? Il fallait décider par la négative, puisqu'elle n'était que la plus haute autorité administrative du pays : or la délivrance des lettres de marque est reconnue comme un attribut du pouvoir souverain. Il y avait aussi un empêchement de fait : la Régence n'avait presque aucun port où l'on pût armer des corsaires. Mais ce que la France lui demandait, c'était de déclarer nulles les lettres de marque délivrées par l'autorité constitutionnelle. On faisait observer qu'à la différence des emprunts, c'est depuis le début de la guerre que les lettres de marque avaient été délivrées, c'est-à-dire depuis le moment où l'illégimité des Cortès avait été solennellement proclamée.

« Il est impossible, écrivait Châteaubriand, de reconnaître plus longtemps les lettres de marque émanées d'une autorité révolutionnaire, qui n'est plus reconnue elle-même par aucun gouvernement étranger. Il est donc désirable, pour prévenir les mesures de sévérité qui devraient être prises par la marine royale contre les bâtiments portant le pavillon des Cortès et contre les ports d'Espagne dans lesquels ils trouveraient un refuge, que la Régence prenne quelques mesures qui puissent arrêter la piraterie. Elle pourrait par exemple déclarer par un acte public : 1° Que toute commission délivrée pour armer en course ou en guerre contre les sujets du roi de France et leur propriété est nulle, et qu'il est défendu d'en faire usage sous peine d'être traité comme pirate ; 2° Que toute prise française

conduite dans un port d'Espagne devra y être retenue pour être restituée au propriétaire. » (1)

En effet, cette déclaration d'inexistence avait pour conséquence de faire des corsaires constitutionnels des pirates et de suspendre à leur égard l'observation des lois de la guerre. Mais, bien que réclamée par la France jusqu'à la fin, elle ne pouvait aboutir à raison de circonstances de fait : « que la Régence n'a presque aucun des ports de l'Espagne, qu'elle n'a point de voix assurée pour faire notifier aux villes assiégées ses décrets, ni de forces maritimes pour les faire exécuter. » « Quant à nous, ajoutait Talaru, notre situation est différente et nous avons certainement le moyen de pouvoir capturer des corsaires. » Mais il fait remarquer que dans la guerre sur terre on ne fusillait pas les constitutionnels ennemis et qu'il y aurait contradiction à prendre leurs corsaires comme pirates, « d'autant plus que les bâtiments marchands français souffriraient certainement de cruelles représailles. » (2)

Nous avons vu que l'Angleterre, sans manquer à la neutralité, profitait de toutes les occasions pour la rendre hostile à la France dans les affaires maritimes ; les mesures prises par le gouvernement français lui facilitaient singulièrement les choses. Puisque l'on ne

---

(1) Châteaubriand à Talaru, 11 juillet 1823. A. A. E. Esp. Corr. 722-79, 200.

La première idée d'une telle déclaration fut donnée par le comte de Clermont-Tonnerre, ministre de la Marine, dans une lettre à Châteaubriand du 18 juin. Cf. A. A. E. Esp. Corr. 722, 34, 96.

(2) Talaru à Châteaubriand. 24 juillet 1823. A. A. E. Esp. Corr. 722-139, 301.

devait arrêter que les vaisseaux qui tenteraient de violer le blocus effectif, les navires anglais portaient des vivres et des munitions aux constitutionnels et l'Angleterre prêtait son pavillon aux navires espagnols. Mais ce qui est surtout remarquable, c'est que, dans ses rapports diplomatiques avec la France, elle prenait prétexte du moindre fait pour soulever un incident et rappeler à l'observation des lois et coutumes maritimes.

Ce système est surtout saisissable en ce qui concerne le blocus de Cadix et des ports constitutionnels espagnols. La France avait déclaré dans la note du 30 avril qu'elle n'exercerait que des blocus effectifs, contre les ports occupés par le gouvernement révolutionnaire. C'est dans ces conditions qu'on avait commencé le blocus effectif de Barcelone, Cadix, Santona et Saint-Sébastien, du Ferrol et de La Corogne. Cette déclaration était-elle suffisante comme notification? Evidemment non, et c'est ce que Canning fit remarquer à la première occasion.

La conduite du consul anglais de San Lucar fut significative. Des bâtiments anglais qui voulaient introduire des vivres dans Cadix avaient été arrêtés par le Contre-Amiral Hamelin, commandant des forces navales françaises. Ce consul, M. Philipp, écrivit à l'amiral en se plaignant de ce que l'on empêchait les bâtiments de sa nation d'entrer à Cadix, (1) « ce qui fait grand tort au commerce anglais. » Et dans une autre lettre il élevait une réclamation contre l'arrestation de bâtiments

(1) 28 sur 32 bâtiments avaient été capturés.

espagnols sortant de Cadix avec des cargaisons de sel appartenant aux sujets de Sa Majesté Britannique. Le consul anglais feignait donc d'ignorer le blocus de Cadix, qui avait été l'objet d'une déclaration unilatérale, mais non d'une notification, et dès lors, se référant aux principes des notes françaises, il voyait dans ces arrestations des atteintes aux droits des neutres. « Dans l'une et l'autre lettre, écrit Hamelin, il soutient que le blocus n'a jamais été notifié légalement et dans les formes voulues par la France à l'Angleterre. Je lui ai fait la réponse dont suit copie : Monsieur, le blocus de Cadix est reconnu par toutes les nations, votre gouvernement l'a autorisé et je vois avec peine que vous laissez vos caboteurs chercher tous les jours à l'enfreindre ; je me borne à les en écarter, mais je dois me saisir de tous les bâtiments espagnols qui tentent à ravitailler la place ou à fournir un débouché à son commerce. » (1)

Mais le gouvernement anglais insista ; il argumenta des principes du droit des gens pour affirmer qu'une déclaration générale, et pour ainsi dire sans portée diplomatique, ne suffisait pas, et qu'il fallait une notification dans la forme consacrée, donnant l'énumération de tous les ports bloqués. Le duc d'Angoulême eut beau répéter à l'amiral français : « Vous ne devez laisser entrer ni sortir aucun bâtiment de Cadix sous aucun prétexte, n'importe de quelle nation ; je vous en donne l'ordre le plus positif ; tout bâtiment espagnol sera

(1) Contre-amiral Hamelin à Clermont-Tonnerre, 14 juillet 1823. A. A. E. Esp. Corr. 725-138-233. Cf. aussi 722, pièces 92, 93, 94, p. 219 ss.

confisqué, et les autres retenus et mis en dépôt. » (1) Le gouvernement français dut se rendre à la demande de Canning, et le 25 juillet il adressait à tous les Cabinets d'Europe une lettre déclarant le blocus effectif des ports de Barcelone, Cadix, Santona et Saint-Sébastien ; (2) le 26 on fit de même pour le Ferrol et la Corogne. On prévint de cette notification le commandant de Gibraltar, « pour l'engager à détourner le commerce de cette place des tentatives dangereuses auxquelles il se livre. » (3)

En tant qu'il s'agissait d'arrêter les navires qui voudraient forcer le blocus, le gouvernement français ne voulut pas faire lui-même une déclaration générale ; il remit aux commandants des blocus le soin de décider suivant les cas. Clermont-Tonnerre écrivait en ce sens au général Guilleminot : « Vous m'avez fait l'honneur de m'informer de l'arrestation par notre escadre de quatre navires espagnols qui naviguaient sous pavillon anglais et qui portaient des grains à Cadix. Vous me prévenez à ce sujet que Son Altesse Royale Monseigneur le duc d'Angoulême paraît désirer qu'il soit déclaré que tout bâtiment qui se trouvera désormais dans une situation semblable sera de bonne prise. La prudence invite le gouvernement à ne pas ajouter aux mesures actuellement prescrites, mais ce que le gouvernement ne fera pas dans

(1) Duc d'Angoulême à l'Amiral Hamelin, 18 juillet 1823. A. A. E. Esp. Corr. 722, 110, 248.

(2) Note 25 juillet 1823. A. A. E. Esp. Corr. 722, 149, 320.

(3) Châteaubriand à Talaru, 24 juillet 1823. A. A. E. Esp. Corr. 722, 138, 300.

ce moment, les commandants du blocus peuvent le faire, parce qu'ils useront légitimement d'une autorité que, dans tous les temps et dans tous les pays, les généraux qui investissent, bloquent et assiègent une place ont exercée. Ainsi, messieurs les lieutenants-généraux comte Bordesoulle et de Bourmont. monsieur le contre-amiral baron Hamelin et monsieur l'amiral espagnol Villavicendo pourraient publier un ordre du jour par lequel il serait annoncé : 1° que tout navire espagnol chargé de subsistances et de munitions, qui sera rencontré dans la rade et dans les parages de Cadix et qui ne sera pas muni d'un sauf-conduit délivré par les commandants français ou par les commandants royalistes espagnols, sera confisqué ainsi que sa cargaison; 2° qu'il en sera de même de tout navire espagnol rencontré dans les mêmes lieux qui naviguerait sous pavillon étranger, si l'état-major et l'équipage ne sont pas entièrement composés d'individus de la nation dont il aura simulément arboré le pavillon et si les pièces de bord ne constatent pas que le navire a été réellement expédié d'un port étranger, avant la date de l'investissement de Cadix par terre et par mer. (1)

Ainsi, d'après cette déclaration (que Châteaubriand renouvela dans ses instructions a Talaru), (2) il faut conclure, par argument a contrario, que les navires de commerce étrangers qui tentaient de pénétrer dans

(1) Clermont-Tonnerre à Guilleminot, 24 juillet 1823. A. A. E. Esp. Corr, 725-136-230.

(2) Châteaubriand à Talaru, 25 juillet 1823. A. A. E, Esp. Corr. 722-148-319.

Cadix, devaient être, non pas confisqués, mais seulement séquestrés.

L'Angleterre ne protesta plus quand le blocus eut été notifié, car les mesures prises par la France étaient parfaitement légitimes, mais le ravitaillement de la place continua malgré le blocus ; l'ambassade française constatait « que les communications sont libres, car plusieurs négociants de Madrid ont des commandes de leurs correspondants de Cadix. » Ces facilités faisaient même dire aux ministres anglais que les forces françaises devant Cadix n'étaient pas suffisantes pour qu'il y eût blocus. Ils n'élevèrent cependant pas de protestation officielle, mais les allusions se renouvelaient souvent. Plus tard seulement, en 1824, Lord Nugent réclama dans un discours contre la manière dont la France avait exercé le droit de blocus.

Le gouvernement français eut aussi à engager des discussions au sujet des prises faites par les corsaires espagnols et amenées dans les ports anglais pour y être vendues. Les ministres anglais avaient dit qu'ils ne pouvaient empêcher ces ventes : « Le principe reconnu ici et expliqué dans la note du 1er mai est que toute prise condamnée dans un port belligérant peut être vendue dans un port neutre. » (1) La discussion ne portait donc plus sur le principe même, mais sur son application ; il fallait régler deux difficultés. Les navires que l'on cherchait à vendre étaient-ils bien des navires français ?

(1) Polignac à Châteaubriand, 1er août 1823. A. A. E. Angl. Corr. 617-24, 61.

Et dans ce cas, avaient-ils été vraiment condamnés par un tribunal des prises ?

Il s'agissait en effet de navires que l'on prétendait français, le *Courrier de Bourbon* et la *Minerve*, le premier dissimulé sous le nom de *Bella Flor*, et d'un navire anglais qui avait, disait-on, pris à La Corogne une cargaison enlevée à des Français (1). C'est sur ces points que l'on demanda à Canning de faire une enquête, qui fut menée concurremment par lui et par M. Séguier, consul général de France à Londres. Cette enquête permit de voir que le *Courrier de Bourbon* tout au moins était bien un navire français. Elle ne révéla rien au sujet des deux autres bâtiments. Le gouvernement anglais prétendit alors qu'il y avait un tribunal des prises à La Corogne et que les navires en question avaient été légalement condamnés. « Ce tribunal, s'il existe, répondit Châteaubriand, n'aura pas eu le temps de condamner les prises qui ont été conduites dans les ports d'Angleterre, et, depuis, le blocus n'aura pas permis de mettre à sa disposition les pièces nécessaires pour le mettre en état de prouver. » (2) Dans une lettre subséquente, il reconnaît que ces bâtiments ont été condamnés par un tribunal des prises vraiment établi à La Corogne, « mais on nous dit que, d'après la loi espagnole, ce jugement n'a pas de valeur s'il n'est confirmé par une cour d'appel, et ce qui porte à croire que le sort des bâtiments français n'était pas fixé par un

(1) A. A. E. Angl. Corr. 617, pièces 29, 30 et 32.

(2) Châteaubriand à Polignac, 4 août, A. A. E. Angl. Corr. 617,26, 65.

premier jugement, c'est que les autorités de La Corogne s'opposèrent à leur départ. » (1) Toutes ces difficultés de preuve, sans compter l'hostilité des agents britanniques, permirent la vente de quelques-unes des prises amenées dans les ports anglais. Dans le cas qui nous occupe, le *Courrier de Bourbon* fut restitué aux propriétaires français. On ne sait pas le sort des autres.

Le gouvernement éprouvait toujours tant d'inquiétude du côté de la Grande-Bretagne, qu'une flotte anglaise ayant été envoyée en Portugal au commencement du mois d'août, Châteaubriand se crut obligé de demander des explications amicales ; il objectait qu'elle pourrait être ensuite dirigée sur Cadix, et que le fait seul donnait des espérances aux ennemis de la France. Canning répondit qu'il n'y avait dans cette mesure rien qui pût inquiéter la France, et que l'escadre était chargée seulement d'escorter M. Thornton, envoyé en Portugal. Ce qu'il ne disait pas, et ce qu'il était facile de deviner, c'est qu'elle était en réalité chargée d'observer les évènements et surtout de veiller à ce que le Portugal ne subît pas l'influence française. En effet, la France, par l'entremise de son ambassadeur Hyde de Neuville, avait cherché à détacher S. M. T. F. de la neutralité et à la faire coopérer au blocus de Cadix ; le Roi s'était décidé sur le tard à offrir des vaisseaux et même des soldats. « Des bâtiments de guerre furent envoyés devant Cadix avant que le succès des armes

(1) Châteaubriand à Polignac, 11 août 1823. A. A. E. Angl. Corr. 617,37, 81.

françaises en eût fait ouvrir les portes, » (1) malgré les avis des agents anglais, particulièrement de Lord Beresford.

Au reste, les embarras créés à la France par le gouvernement anglais étaient sans grande conséquence au point de vue du résultat immédiat de la guerre. C'était plutôt des marques de défiance envers la France que de connivence avec les insurgés. La cause des Cortès était perdue sans que la Grande-Bretagne songeât à intervenir. Elle ne put qu'offrir un asile à Gibraltar aux membres des Cortès les plus compromis, au moment où ceux-ci abandonnèrent la lutte en rendant à Ferdinand VII sa liberté.

---

(1) HYDE DE NEUVILLE. *Mémoires* III, 92-93.

TROISIÈME PARTIE

APRÈS LA GUERRE

Avec la délivrance de Ferdinand, la guerre était terminée ; le jour où le Roi serait libre, avait dit Louis XVIII dans son discours du 28 janvier, les hostilités devaient cesser. Dans ces conditions, il n'y avait pas besoin de traité pour rétablir la paix. On ne pouvait traiter avec les Constitutionnels ; c'eût été reconnaître qu'ils avaient un instant existé comme belligérants ; on ne devait pas traiter avec le Roi, puisque ce n'était pas à lui qu'on avait fait la guerre, et puisqu'on avait déclaré ne vouloir se mêler en rien des institutions qu'il donnerait.

Cette solution a été l'objet de vives attaques ; c'est ainsi que Pasquier critique la politique de Villèle. « Il eût fallu arrêter un plan de conduite qui lui serait imposé (au roi) à sa sortie de Cadix ; cela était d'autant plus facile qu'on en eût fait la condition du secours dont il ne pouvait se passer pendant plusieurs années. Devant

les exigences du parti royaliste, M. de Villèle avait pensé que sa tâche serait terminée avec la délivrance du roi. Il se dit que le gouvernement royal se rétablirait de lui-même sans grande difficulté. Ne serait-il pas fort beau de voir le gouvernement de France, après un si grand service rendu à l'Espagne, respecter son indépendance et s'abstenir de toute intervention dans les affaires intérieures? » (1)

Cette situation était du reste si fausse, on avait si bien vu les excès du parti royaliste, que beaucoup d'hommes en France constataient l'inutilité absolue de l'entreprise. Le duc d'Angoulême avait écrit à Villèle : « La campagne aura d'avantageux pour nous d'avoir assuré au Roi une bonne armée et rendu à la France la considération qu'elle doit avoir en Europe, mais tout le reste est inconvénient. » Aussi, dans une lettre de Châteaubriand, écrite avant la fin de la guerre, on peut lire une phrase qui semble un demi-aveu : « Quant aux institutions, nous ne nous en mêlerons point, empêchant seulement le Roi de retomber dans les fautes et de commettre les actes stupides de tyrannie qui l'ont perdu. » (2)

La France avait déclaré : 1° qu'elle ne voulait pas occuper l'Espagne; 2° qu'elle ne voulait pas lui faire payer les frais de la guerre. Il semble que la générosité ait été un peu grande, et que le gouvernement français aurait pu, sans manquer à la logique, demander à Fer-

(1) Pasquier, *Mémoires*, V, 531.

(2) Châteaubriand à de Serre, 18 juillet 1823. De Serre, *Correspondance*, V. 258.

dinand le remboursement de ce qu'il avait dépensé pour sa délivrance : ce n'était pas moins de 211 millions, comme on l'a calculé plus tard.

Les conventions qui intervinrent entre les deux pays, ne furent donc que des actes de restitution de la part de l'Espagne. Ce furent : 1° une convention sur les prises faites pendant la guerre ; 2° une convention sur le remboursement des avances faites au gouvernement espagnol.

Quant à l'occupation dont la France ne voulait pas, elle fut imposée par la force même des choses. On se rendit vite compte que le retrait immédiat de l'armée française compromettrait la paix à peine rétablie, et qu'il faudrait sans doute ou recommencer une nouvelle expédition, ou abandonner une politique que l'on avait déclarée nécessaire.

« L'Espagne, écrivait Talaru, a un besoin indispensable d'être sous la protection de l'armée française plus longtemps que vous ne croyez... chacun sent qu'il n'y a de repos et d'ordre que par l'armée... je suis sûr que beaucoup de villes consentiraient volontiers à en supporter toutes les charges pour avoir garnison française. » (1) Le Roi, qui se sentait menacé, était de la même opinion et désirait l'occupation. Il était donc aisé d'arriver à une convention sur ce point. Cette occupation était faite, non pour léser les droits du souverain, mais au contraire pour faciliter l'exercice de sa souve-

(1) Talaru à Châteaubriand, 24 octobre 1823. A. A. E. Esp. Corr. 724-74-127.

raineté ; elle revêtait ainsi un caractère spécial. Si l'on ne resta pas toujours dans ces limites, c'est qu'il y avait là une conception très difficile.

Le gouvernement français ne voulut rien accorder avant que Ferdinand lui eût donné des preuves de bonne volonté en signant les conventions sur les prises et sur les avances.

CHAPITRE Ier

LES CONVENTIONS FRANCO-ESPAGNOLES

§ 1er. — *La Convention sur les prises*

Nous avons vu que la France avait demandé à la Régence l'annulation des lettres de marque délivrées par les Cortès, afin de pouvoir déclarer non valables les prises faites par les corsaires constitutionnels, et récupérer par conséquent après la guerre les navires saisis. La Régence avait prétendu que cette annulation était comprise dans la déclaration générale qui invalidait tous les actes des Cortès, mais la France avait exigé une déclaration spéciale, parce qu'elle ne voulait reconnaître aucune portée à la déclaration générale qui, suivant elle, dépassait les pouvoirs de la Régence.

Le duc d'Angoulême avait prescrit trois mesures pour la restitution des prises à La Corogne (un tribunal des prises y avait existé), dès que le blocus en serait levé : 1° prendre possession de tous les bâtiments capturés qui étaient dans la rade ; 2° faire séquestrer tous les effets et marchandises en provenant, qui seraient reconnus exister dans des magasins publics et particuliers : 3° s'assu-

rer des fonds versés pour prix des navires et marchandises, qui seraient encore dans les caisses du gouvernement espagnol. (1)

Ces mesures conservatoires étaient indispensables pour empêcher la disparition des marchandises et surtout celle des fonds versés ; il était même à craindre que l'on n'arrivât trop tard. Mais ce qui fut fait était beaucoup plus qu'une mesure conservatoire, ainsi qu'en témoigne une lettre du consul français. Celui-ci déclare : « Si les bâtiments ou cargaisons ne peuvent être restitués, il faudrait la valeur équivalente. » Le difficile était de recouvrer cette valeur. En effet, les corsaires ayant abandonné leurs prises à l'approche des troupes françaises, « l'administration de la douane s'empara de ces effets,... et elle les vendit à un prix qu'on peut regarder comme le cinquième de leur valeur ; les fonds furent versés dans la Trésorerie de la douane d'où ils sortirent bientôt pour subvenir aux besoins de la garnison. » (2) Il était donc impossible de se les assurer. Pour éviter toute soustraction, le consul demande qu'on frappe de séquestre tous les effets provenant de prises dont les acheteurs seront déterminés par une note exacte, et que des poursuites soient intentées aux propriétaires de navires de course : « que le propriétaire et armateur du corsaire l'*Artevida* soit tenu de répondre sur tous ses biens, meubles et immeubles, et même personnellement, des déprédations commises par ce corsaire, de même

(1) Cf. A. A. E. Esp. Corr. 724,26,43.

(2) Cf. 7 oct. 1823. A. A. E. Esp. Corr. 724,25, 40.

pour ses actionnaires, et qu'il soit tenu de faire remettre aux propriétaires français le trois-mâts *Val d'Oo*, encore à Liverpool. » Le tribunal de guerre dirigea, en effet, des poursuites, mais beaucoup d'armateurs s'y étaient soustraits depuis longtemps par la fuite.

Il y eut une première catégorie de navires qui furent restitués en nature à leurs propriétaires, (ce sont ceux que l'on trouva encore à La Corogne), mais on constata combien le règlement était difficile lorsque les marchandises étaient passées en d'autres mains ou que le prix de leur vente avait été employé, ce qui était le cas le plus fréquent.

Aussi s'arrêta-t-on à un règlement différent. Nous avons vu que la marine française avait pris un certain nombre de vaisseaux espagnols, soit lorsqu'ils voulaient forcer un blocus, soit lorsqu'ils étaient reconnus comme des corsaires déguisés. Ces prises étaient très légitimes ; celles au contraire faites par les corsaires espagnols et la marine constitutionnelle, en vertu de lettres de marque d'une autorité illégitime, pouvaient être nulles. Le gouvernement français se montra généreux en se bornant à une sorte de compensation.

Le 5 janvier 1824, entre le marquis de Talaru et le comte d'Ofalia, fut signée une convention sur la restitution des prises maritimes faites dans le courant de l'année 1823.

Art. 1er : Les prises étant estimées à une valeur égale pour chaque pays, il est convenu que les prises faites demeurent acquises à chacun des gouvernements;

à charge par eux de régler les indemnités dues à leurs sujets respectifs. — Art. 2 : Cependant des navires français ayant été relâchés, la compensation n'est plus exacte et le montant de ces navires sera tenu en compte au gouvernement espagnol. — Art. 3 : Les prises faites postérieurement au 1er octobre 1823 seront considérées comme nulles et non avenues, les deux gouvernements s'obligeant à en faire opérer la restitution aux propriétaires ou ayant-droit. (1)

On supprimait donc nombre de difficultés et de lenteurs dans l'exécution, puisque c'était chaque gouvernement qui devait, ou demander compte à ses sujets des valeurs déjà reçues, ou vendre les prises pour indemniser les autres intéressés. La compensation était nominale plus que réelle, car les transactions sur les prises pouvaient se faire dans un pays mieux que dans l'autre.

Mais il y eut une difficulté d'interprétation qui fit naître des discussions entre les deux gouvernements, et plus tard dans la Chambre des Députés de France. La convention voulait-elle dire : les prises faites pendant la guerre ou simplement les prises faites ? La question avait d'autant plus d'importance que la France avait pris avant la déclaration de guerre le *Veloz Mariana*, qui suffisait à lui seul à établir la compensation, puisque l'on estimait sa valeur et celle de sa cargaison à plus de 5 millions.

Le gouvernement espagnol déclarait que l'on ne pouvait comprendre dans la convention un navire saisi

(1) Cf. De Clercq, III. 304. — Lesur, *Annuaire*, 1824.

dans ces conditions. « Jamais l'intention d'aucun souverain n'a pu être de consentir ni d'autoriser le sacrifice de la propriété de ses vaisseaux détenus avant la guerre. » Il y avait en réalité deux questions à résoudre : la validité de la prise, et, si la prise était valable, l'application de l'article de la convention.

Quant au premier point, la prise était certainement valable, bien que faite avant la guerre, car le *Jean-Bart* avait été attaqué par le *Veloz Mariana* portant une lettre de marque du gouvernement constitutionnel. Le *Jean-Bart* était en état de légitime défense : un navire qui en attaque un autre en temps de paix est un pirate et peut être confisqué.

Quant à l'interprétation, la convention déclarait qu'il s'agissait des navires capturés ou retenus dans les ports des deux puissances, sans dire à quel titre. La prise du *Veloz*, puisqu'elle était légale, était comprise dans les termes du traité. Il y avait du reste une question de bonne foi, et le gouvernement espagnol savait parfaitement bien que l'on n'aurait pu établir aucune compensation si le *Veloz Mariana* n'avait pas été compté ; or le traité constatait qu'il y avait à peu près compensation. Aussi Châteaubriand et Villèle refusèrent énergiquement d'admettre aucune discussion sur ce point,

Les prises furent donc non pas restituées, mais compensées, et des ordonnances intervinrent dans chaque pays pour régler le paiement des indemnités aux sujets respectifs.

§ 2. — *Convention sur le remboursement des avances*

. La France ne voulait pas faire payer à l'Espagne les frais de la guerre. L'expédition n'avait été qu'un secours donné par un pays à l'autre, mais ce secours avait été fourni volontairement par la France sans demande officielle de l'Espagne. Il était dès lors difficile de réclamer de ce chef un remboursement.

Mais ce que l'on pouvait réclamer, c'était les sommes fournies directement aux gouvernements successifs qui avaient représenté le roi et avaient été même reconnus par lui. Ces sommes avaient donc un autre caractère que les frais de guerre proprement dits : ce n'était que des prêts faits par le gouvernement français, donc remboursables.

« Ces fonds ont été livrés, mois par mois, par ordre de Mgr le duc d'Angoulême, aux autorités espagnoles reconnues par le prince, c'est-à-dire aux juntes ou régences qui ont successivement suppléé le gouvernement de Ferdinand jusqu'à ce que le roi ait été délivré à Cadix. Ces sommes ont été avancées aux autorités elles-mêmes pour subvenir aux dépenses du gouvernement, qui ne pouvait opérer aucune espèce de recette dans la situation où se trouvait l'Espagne. Notre justification pour avoir fait ces avances est dans la nécessité où l'on se trouvait d'avoir à la place du gouvernement légitime un gouvernement espagnol, afin que ce ne fût pas

l'armée française qui fût censée gouverner l'Espagne et la dominer, lorsqu'elle n'était venue que pour la délivrer. » (1)

Le gouvernement espagnol fit cependant des difficultés et pour reconnaître et pour solder le montant de ces avances ; la question se compliquait pour lui de celle d'un emprunt, car il était incapable de payer sur ses ressources. Le ministère français se rendait parfaitement compte de la triste situation de l'Espagne ; aussi consentait-il à ne pas traiter d'abord la question de remboursement pour ne demander qu'une simple reconnaissance.

« Nous consentirons que les sommes qui sont et seront dues à la France par l'Espagne soient soldées par des valeurs prises sur les emprunts que l'Espagne pourra faire. » (2) En dépit de cette mesure généreuse, les ministres espagnols persistèrent à demander une diminution, mais sur ce point la France fut inflexible.

Les sommes avancées comprenaient les prêts faits aux Juntes et au Roi et les fonds dépensés pour la formation d'une armée espagnole. Les premières étaient constatées par les reconnaissances du Roi, de la Junte et de la Régence, et n'étaient dès lors l'objet d'aucune discussion, mais c'est la seconde partie que les ministres espagnols accusaient la France d'avoir exagérée. Châteaubriand répliqua que celle-ci comme l'autre était constatée

(1) Villèle, discussion du 2 mai 1825. *Arch. Parlem*, XLV, 285.

(2) Châteaubriand à Talaru, 6 décembre 1823. A. A. E. Esp. Corr. 724-144-316.

par des preuves incontestables, les livres du payeur général de l'armée, et il refusa de nommer, comme le proposait le ministre d'État Saëz, une commission mixte pour la liquider.

Talaru déclara donc que la reconnaissance intégrale était une condition *sine qua non* de l'occupation, parla de son rappel et communiqua le projet de convention suivant, qui devait être adopté dans tous ses termes :

Art. 1er : Le gouvernement espagnol, reconnaissant les dépenses faites par la France pour le rétablissement du trône d'Espagne, se déclare débiteur envers la France d'une somme de 34 millions de francs, tant à titre de remboursement pour avances de fonds que pour raison des dépenses qu'elle a été dans le cas de faire pour les troupes espagnoles, organisées ou non organisées, ou à quelque titre que ce soit, pendant le cours de la campagne de l'année 1823. — Art. 2 : De son côté le gouvernement français, au moyen de la reconnaissance de ces 34 millions de francs, renonce à toute autre réclamation contre l'Espagne pour le fait de la campagne de l'année 1823. (1)

C'est ce projet qui devint la convention définitive du 29 janvier 1824.

§ 3. — *La première convention d'occupation*

Lorsque les conventions sur les prises (du 5 janvier) et sur la reconnaissance des avances (du 29 jan-

(1) Cf. A. A. E. Esp. Corr. 726 — 40, 85 — ou De Clercq, III, 305.

vier) eurent été conclues, le gouvernement français consentit à signer un traité d'occupation. Mais les négociations avaient été engagées dès le lendemain du rétablissement de Ferdinand, et les articles depuis longtemps arrêtés.

L'occupation fut demandée par l'Espagne et acceptée par la France. (1) De plus le roi de France déclara, après comme avant la guerre, que cette occupation ne serait pas permanente. Ces constatations sont importantes pour étudier la conduite de la France ou des puissances européennes. Du fait qu'il y avait entente amiable entre les deux gouvernements, il résultait que l'occupation devait avoir un caractère particulier. L'armée française devait naturellement conserver sa pleine indépendance, et d'un autre côté elle ne pouvait porter aucune atteinte à la souveraineté de Ferdinand. Cette occupation conventionnelle était donc délicate à régler dans ses détails; elle pouvait soulever des difficultés juridiques ou des difficultés politiques.

Qui supporterait l'excédent de dépenses motivé par l'occupation ? Pendant l'expédition, les dépenses avaient été supportées par la France, bien qu'elles eussent été faites dans l'intérêt de l'Espagne. Après la guerre, c'est le gouvernement légitime qui demandait à la France des soldats pour se protéger, c'est donc lui qui devait assumer les charges de cette occupation.

(1) Lafuente, dans son *Histoire d'Espagne*, XXVIII, 268, semblerait dire le contraire : « Les compensations principales auxquelles la France aspirait étaient les suivantes : ..... un traité dénommé traité d'occupation. »

Toutes les questions qu'elle soulève sont traitées dans un mémoire de l'intendant en chef de l'armée :

1° « Il faut régler par un traité si les troupes d'oc-« cupation seront soldées, nourries, entretenues par la « France pour son propre compte ou à titre d'avance, « sauf répétition à l'Espagne à une époque déterminée. « — 2° Il faut encore une convention pour régler les « rapports de l'armée d'occupation avec les autorités « civiles et militaires de l'Espagne ; on ne peut vouloir « que les troupes soient à la disposition d'un capitaine « général ou de toute autre autorité de l'Espagne. — « 3° Il faut régler que des Français ne seront jamais dis-« traits de leurs juges naturels et qu'en cas de délits « ils seront rendus aux autorités militaires. — 4° L'ar-« mée française doit avoir des franchises pour tout ce « qui lui appartient et ce qu'elle fait circuler pour son « service dans l'intérieur de l'Espagne. — Ne convient-« t-il pas de régler d'avance ce que l'Espagne nous « doit pour l'établissement de nos troupes? Qui payera « les dépenses du couchage, celles des corps de garde « établis pour sa sûreté ? La position des troupes ne « sera plus celle d'une armée agissant pour rendre un « gouvernement à l'Espagne. » (1)

Les neufs premiers articles de la convention, qui fut signée le 9 février 1824, établissent la situation politique et juridique.

Art. 1er « Son Altesse Royale Monseigneur le duc

(1) Mémoire du 20 octobre 1823, A. A. E. Esp. Corr. 724, 65, 108.

d'Angoulême, généralissime de l'armée française, laissera en Espagne un corps d'armée de 45.000 hommes, qui séjournera jusqu'au 1er juillet 1824. Ce corps sera sous les ordres immédiats de son général commandant en chef, les troupes qui le composeront ne connaîtront que les ordres qui seront transmis par leurs généraux et officiers, sauf le cas où il en serait autrement ordonné par des instructions spéciales à l'égard des détachements combinés avec des troupes espagnoles. »

L'art. 2, après une énumération des places occupées (dont la fixation avait suscité beaucoup de discussions), dit que « le commandement militaire de chacune de ces places appartiendra à l'officier français, pourvu de lettres de service pour y commander ; il sera investi, sous les rapports de police militaire, des mêmes pouvoirs qui sont attribués aux gouverneurs espagnols ».

Art. 5. — « La gendarmerie française pourra arrêter les individus des deux nations ou étrangers, sauf à remettre entre les mains de l'autorité espagnole ceux qui n'appartiendraient pas à la juridiction de l'armée française ».

Art. 6. — « Les militaires français, les employés de l'armée et les individus à sa suite, étant justiciables des seuls tribunaux militaires français, ceux d'entre eux qui seraient arrêtés par les autorités espagnoles seront remis immédiatement au commandant français le plus voisin du lieu de l'arrestation ».

Art. 9. — Les déserteurs des troupes des deux nations seront réciproquement remis ». (1)

Sur la question du règlement de comptes avec l'Espagne, il y eut deux théories : l'ambassadeur de France proposait que l'Espagne fût chargée de nourrir les troupes françaises. « Il me semble qu'il ne sera pas difficile de pourvoir à l'entretien de l'armée dans un pays abondant en blé et en productions de tout genre ; les impôts en nature ne sont rien ici, et l'occupation de l'Espagne, lorsque vous n'auriez tout au plus que la solde des troupes à payer, ne nous serait point onéreuse. » (2) L'avantage était qu'on n'eût pas demandé d'argent, c'est-à-dire qu'on supprimait la difficulté d'un remboursement toujours fort aléatoire. Le gouvernement français ne voulut pas agir ainsi, il déclara qu'il était d'ores et déjà indispensable que l'Espagne s'engageât à payer à la France la différence du pied de paix au pied de guerre. La contribution n'était donc plus directe, mais indirecte, en ce sens que le gouvernement de Ferdinand restituait à la France une partie des dépenses faites.

C'est ce que dit l'article 10 de la convention : « S. M. T. C., prenant en considération les malheurs qu'a éprouvés l'Espagne, se charge de subvenir aux dépenses ordinaires de solde, nourriture, équipement et entretien de ses troupes; seulement le gouvernement espagnol s'engage à payer la différence du pied de paix au pied

---

(1) Cf. Conv. d'occupation, A. A. E. Esp. Corr. 726-73-182, ou Lesur, *Annuaire*, 1824, 662.

(2) Talaru à Châteaubriand, 24 octobre 1823. A.A. E. Esp. Corr. 724-74-127.

de guerre ; ce qui est fixé par abonnement définitif, pour le corps d'armée français qui reste en Espagne, à la somme de deux millions de francs par mois, qui sera comptée à dater du 1[er] décembre 1823. »

L'art. 11 met à la charge du roi d'Espagne le casernement des troupes françaises. « S. M. C. se charge en outre de pourvoir, conformément au règlement annexé à la présente convention, à l'établissement des troupes et garnisons, au casernement, magasins, matériel des hôpitaux, transports à la suite, étapes militaires, approvisionnements de siège dans les places, aux réparations et autres objets reconnus nécessaires. » Enfin, une autre charge indirecte pesait sur l'Espagne : d'après les art. 12, 13, 14, tout ce qui appartenait à l'armée française jouissait de l'exemption des droits de douane, et les lettres de service avaient la franchise de port. (1)

Cette occupation ne devant pas être perpétuelle, on s'était occupé dans la convention d'y fixer un terme ; ce n'avait pas été sans discussions, l'Espagne demandant qu'il fût incertain. Mais le gouvernement français avait fixé et imposé la date du 1[er] juillet 1824, tout en insérant une clause portant faculté de prolongation (art. 17).

(1) Cf. Conv. d'occupation déjà citée.

CHAPITRE II

L'INTERVENTION APRÈS LA GUERRE

Dans l'idée du roi d'Espagne et du roi de France, l'armée occupante devait se borner à réprimer les troubles et n'intervenir en rien dans les affaires du pays; l'occupation n'était qu'une continuation pacifique de la guerre.

Ce qui la fit dégénérer en une sorte d'intervention, ce furent et la conduite de Ferdinand et la conduite de l'Alliance ; ce changement se produisit d'autant plus naturellement que le terme de l'occupation menaçait à chaque instant de laisser l'Espagne sans appui contre une nouvelle révolution.

I. — Le rétablissement de Ferdinand fut marqué par des mesures qui montraient clairement la voie où l'Espagne allait s'engager. Le décret du 1er octobre annulait tous les actes du gouvernement constitutionnel du 7 mars 1820 au 1er octobre 1823, en même temps qu'il donnait une approbation provisoire à tous les actes des Régences de Bayonne et de Madrid. C'était indiquer que le Roi ne pensait nullement à protester contre les décrets de proscription qui avaient marqué le règne

si court de la Régence; « il n'est aucunement question de pardon et d'oubli. » (1) Le lendemain 2 octobre, le Roi promulguait le décret de Xérès, qui défendait à toutes personnes ayant été mêlées de près ou de loin à la cause constitutionnelle, de s'approcher à plus de 5 milles de la route qu'il suivrait, et qui les exilait pour toujours des résidences royales et de la capitale. On a calculé que ce décret atteignait plus de 10.000 personnes de grande famille, c'est-à-dire des gens qui, ralliés au Roi, auraient pu être ses plus fermes soutiens.

Ainsi, dès les premiers jours, l'ambassadeur de France dut protester. Il demandait : « un décret en deux articles dont l'un renfermât les noms de ceux qui seraient exilés d'Espagne, parce que chacun sentait qu'il y avait un certain nombre d'individus dont la conduite avait été telle que la tranquillité de l'Espagne était incompatible avec leur présence ; le deuxième article devait renfermer les noms de ceux qui pouvaient rester en Espagne, mais qui devaient être éloignés de la Cour, tout cela en petit nombre et les plus marquants..., une amnistie pour le reste. » (2)

L'inquiétude de Louis XVIII et de ses ministres se fait jour dans la correspondance du ministre des Affaires Etrangères avec l'ambassadeur à Madrid. « Il n'est jamais entré dans les vues du Roi, écrivait Châteaubriand, de rien dicter au roi Ferdinand à cet égard

(1) Gabriac à Châteaubriand, 6 octobre 1823. A. A. E. Esp. Corr. 724, 22-35.

(2) Talaru à Châteaubriand, 9 octobre 1823. A. A. E. Esp. Corr. 724, 36-57.

(c'est-à-dire au sujet des institutions à donner à l'Espagne) : c'est aux Espagnols à savoir ce qui convient le mieux à l'Espagne, mais le gouvernement français n'a proscrit en Espagne que l'œuvre de la révolte, et verra toujours avec satisfaction toute institution qui pourra tranquilliser l'esprit des peuples, hâter le retour de la prospérité et assurer ainsi au trône une solidité dont il est prouvé qu'il manquait. » (1) La situation de la France étant d'autant plus fausse que l'armée paraissait ne rester dans la péninsule que pour consommer une œuvre de réaction violente, contraire aux vues du roi Louis XVIII.

II. — L'Alliance des cours du Nord, qui considérait la restauration de Ferdinand comme une œuvre collective accomplie par la France, prétendait continuer en Espagne une politique d'intervention, contrôler les décisions du gouvernement français : « Vous remarquerez la tendance de l'Alliance à vouloir se considérer comme nous ayant donné l'impulsion pour l'affaire d'Espagne, et comme devant participer à toutes les conséquences de cette guerre, à tous les arrangements qui en sont la suite. Cette prétention ne peut être admise par nous. » (2) La Russie surtout présentait comme venant d'elle tout ce qui avait été fait en Espagne. Quand l'ambassadeur de Russie à Paris, le général Pozzo di Borgo, vint à Madrid,

(1) Châteaubriand à Talaru, 9 oct. 1823. A. A. E. Esp. Corr. 724, 34-53

(2) Châteaubriand à Talaru, 18 nov. 1823. A. A.E. Esp. Corr. 724, 111-302.

on vit en lui un guide envoyé pour conseiller le roi Ferdinand.

Cependant l'entente était complète pour vouloir un gouvernement et des institutions stables, pour protester aussi contre les décrets de proscription; la différence se marquait dans les procédés. Il faut convenir qu'ici la France avait un avantage ; le seul moyen d'obtenir quelque chose, c'était de faire de l'évacuation une sorte de levier pour forcer les concessions du Roi ; les alliés, qui s'en rendaient bien compte, auraient voulu user d'un autre procédé : les protocoles de conférences tenues entre les ambassadeurs auraient été communiqués au Roi. C'était faire de la réunion des ambassadeurs le tribunal suprême de l'Espagne. Aussi Châteaubriand prescrivit à Talaru de s'opposer énergiquement à une telle intervention, sous la seule réserve de concerter préalablement les démarches, et de formuler les conseils, qui devaient ensuite être donnés individuellement.

Ce que la France repoussait avec plus de force encore, c'était de faire de l'occupation et des questions qui s'y rapportaient un objet de délibérations collectives. Le roi de France s'estimait avec raison seul maître de son armée et ne voulait pas que l'on pût supposer même un instant qu'elle représentait l'armée de l'Alliance. Il en résultait que seule la France était juge du moment où elle rappellerait ses soldats. (1)

III. — La convention d'occupation laissait en face

(1) Cf. Conférences, 14 août 1824. A. A. E. Esp. Corr. 727, 130, 328.

l'une de l'autre deux souverainetés entières et indépendantes, si bien que le gouvernement français, qui prétendait ne pas se mêler des institutions de l'Espagne, pouvait agir sur Ferdinand par son abstention, en refusant de le soutenir.

C'est ce qui donne un grand intérêt aux dissentiments qui s'élevèrent en mars 1824 entre le maréchal de Bourmont, commandant l'armée française, et l'ambassadeur de France. Bourmont s'était mêlé à la politique de la réaction, avait engagé le Roi à demander de nouvelles troupes à la France et, de sa propre autorité, lors d'un voyage de Ferdinand à Aranjuez, il avait commandé l'évacuation de Madrid par les soldats français. Les protestations de Talaru furent écoutées volontiers, et le vicomte Digeon remplaça le maréchal à la tête de l'armée.

Les Alliés auraient voulu que la France fixât un terme fort éloigné à l'occupation; mais Châteaubriand et Villèle, qui voulaient influencer Ferdinand, fixèrent comme terme certain le 1er juillet 1824 (par l'art. 1er de la convention). L'article 16 explique et développe l'article 1er : « Sa Majesté Très Chrétienne ne laissant des troupes en Espagne que sur la demande qui lui en a été faite par Sa Majesté Catholique, il demeure convenu que, nonobstant la fixation du terme porté à l'article 1er, ces troupes seront rappelées aussitôt que le roi d'Espagne, ne croyant plus leur présence nécessaire, en aura fait la demande. De son côté, S. M. le roi de France se réserve le droit de les retirer avant ce terme si

quelque circonstance imprévue le lui faisait juger nécessaire. » C'est l'art. 17 qui, parlant d'une prolongation possible, en fait une conséquence de la conduite ultérieure du Roi : « Les hautes parties contractantes se réservent d'examiner d'un commun accord si, à l'époque fixée par l'art. 1er de la présente convention, il sera convenable de la prolonger sur les mêmes bases. » (1)

Toutes les conventions qui furent conclues par la France, sur les mêmes bases que la première quant aux charges qui incombaient à l'Espagne et quant à l'indépendance de l'armée, ont été soumises à un terme ; on peut dire que l'occupation a été régulièrement renouvelée de six en six mois. (2)

Ces conventions devinrent du reste à peu près illusoires, et l'on est en droit de reprocher au gouvernement français d'avoir en fin de compte renoncé à obtenir des concessions. Celles qu'il obtint furent si vagues et si minimes (les promesses étaient plus nombreuses que les actes), qu'on en vint, par une sorte de lassitude, au désir de laisser l'Espagne à elle-même et de rappeler l'armée française, (3) d'autant plus que le remboursement des sommes dues pour les frais de l'occupation paraissait fort hypothétique.

---

(1) Cf. Convention déjà citée, A. A. E. Esp. Corr. 726, 73, 182.

(2) Il y a eu des conventions : le 30 juin 1824, prolongeant jusqu'au 1er janvier 1825 ; le 10 décembre 1824, prolongeant pour 6 mois.

(3) Dès la fin de 1824, on diminua l'armée d'occupation en ne laissant que 22.000 hommes au lieu de 45.000.

IV. — Il faut voir maintenant à quoi servit l'occupation française.

Louis XVIII et ses ministres se préoccupaient surtout d'assurer la pacification morale entre les partis ; ils demandaient donc au Roi de décréter une amnistie qui, désignant nominativement certaines personnalités, aurait rassuré les autres. Mais l'influence de la Camarilla laissait à dessein traîner les choses en longueur, malgré les observations de Talaru et des ambasseurs des Alliés : tous les prétextes étaient bons, soit l'insuffisance des troupes françaises, soit les troubles qu'il fallait prévoir.

Cependant le premier terme de l'occupation approchait, aucune garantie n'était obtenue ; bien au contraire, les décrets de proscription ou de « purification » se multipliaient. Ce fut à ce moment que se posa la question de savoir si les capitulations, intervenues pendant la guerre entre les généraux français et les commandants des troupes constitutionnelles, sur la base d'un oubli complet des faits accomplis, pouvaient engager le roi d'Espagne. (1).

Le duc d'Angoulême n'avait pas eu de titre pour se faire le porte-parole de Ferdinand VII à ce sujet ; il

(1) Toutes ces capitulations contenaient des articles conçus de la même manière. A titre d'exemple, nous donnons celle qui intervint entre Ballesteros et le général Molitor le 4 août 1823 : — Art. 5. — « Aucun individu de ladite deuxième armée ne pourra être inquiété, recherché ni poursuivi pour ses opinions antérieures à la présente convention ni pour les faits qui s'y rapportent, excepté ceux de la compétence de la justice ordinaire. — Art. 7. — Les individus de la milice appartenant à ladite armée, qui voudront retourner dans leurs foyers, pourront s'y rendre librement et y trouveront sécurité et protection. » — Cf. A. A. E. Espagne, Corr. 726, 138, 344. — Cf. aussi les pièces 137, 140 et suiv.

n'avait pu régler la situation que par une décision provisoire, valable jusqu'à la restauration du Roi. C'est l'opinion que le gouvernement français présenta, quand Ballesteros demanda que l'on appliquât exactement les capitulations : « Je charge M. le comte de Bourmont, écrivait Damas, de se borner à répondre que, tant que l'armée française a été maîtresse du pays, les promesses de ses généraux ont été fidèlement exécutées ; mais que ces mêmes promesses, restreintes nécessairement et par la force même des choses à la possibilité de leur exécution, ne pouvaient s'étendre, dans un sens absolu et positif, au temps où S. M. C. serait rentrée dans l'exercice de son autorité. » (1) Talaru avait auparavant parlé dans le même sens : « J'ai été autorisé par Monseigneur à déclarer au roi d'Espagne que S. M. C. ne pouvait être liée en rien par les capitulations, et qu'elle pouvait agir envers ses sujets comme bien lui semblait et comme si les capitulations n'avaient pas existé. » (2)

Dans ces conditions, il est curieux de voir que la seule amnistie qui fut d'abord accordée était exclusivement en faveur des militaires, alors que l'on refusait cette garantie aux civils, qui avaient en somme été mêlés de plus loin à la Révolution. Le 16 mars, un ordre royal « fixa le sort de tous les militaires qui ont appartenu aux armées constitutionnelles, soit qu'il les aient

---

(1) Damas à Châteaubriand, 20 mars 1824. — A. A. E. Esp. Corr. 726-134, 340. Le baron de Damas venait d'être nommé Ministre de la Guerre.

(2) Bourmont à Damas, 4 mars 1824. — A. A. E. Esp. Corr. 726-139, 345.

abandonnées volontairement, soient qu'ils aient été faits prisonniers ou compris dans les capitulations. Une amnistie leur est accordée. » (1) La France ne l'avait pas demandée, car elle voulait une amnistie générale, mais c'était en somme une solution heureuse de la difficulté soulevée au sujet des capitulations.

Les conseils ayant échoué, la France se décida à élever la voix. C'est alors que Louis XVIII écrivit à son neveu pour lui montrer le danger de la politique qu'il suivait; le 27 mars, Talaru envoyait au ministre Ofalia la note suivante : « Si par l'absence de cette loi des troubles s'élevaient dans la Péninsule, Votre Excellence se rappellera que, dans une dépêche que j'ai été chargé de lui communiquer et de mettre sous les yeux de S. M., le Roi mon maître m'ordonna de déclarer qu'il ne veut pas que les réactions et les vengeances s'exercent sous la protection de ses armes... Le refus prolongé de donner l'amnistie, et bien plus encore des actes contraires à son esprit, provoqueront donc nécessairement, de la part de mon gouvernement, des mesures dont Votre Excellence sentira toute la gravité pour le sort de l'Espagne. » (2)

De même, au moment où le renouvellement de la convention était imminent, Châteaubriand écrivait : « On a reconnu unanimement la nécessité de prolonger l'occupation de l'Espagne, puisque le gouvernement de

(1) Talaru à Châteaubriand, 17 mars 1824. — A. A. E., Esp. Corr. 726—132, 331.

(2) Talaru à Ofalia, 27 mars 1824. A. A. E. Esp. Corr. 726, 158, 379.

S. M. C. n'a encore pris aucune des mesures qui peuvent le soustraire à l'obligation d'être soutenu par une force étrangère : on est convenu que cette prolongation pourrait s'étendre jusqu'au 1[er] janvier 1825. L'intention du Roi est que cette prolongation ne soit pas accordée si le gouvernement de Sa Majesté Catholique continue à se refuser aux justes demandes de la France. » (1)

L'amnistie fut enfin signée par le roi, le 1[er] mai 1824, sur un projet qui satisfaisait à peu près les ministres français. Si les choses n'allèrent pas mieux, la cause en fut à la duplicité du gouvernement espagnol. Quand il se vit assuré d'une prolongation d'occupation, il en vint par des mesures détournées à annuler l'effet de la loi d'indult. (2)

V. — Les questions financières qui avaient été laissées en suspens pendant la guerre étaient aussi difficiles à résoudre, d'autant qu'elles faisaient par contre coup toucher à certains points de l'administration intérieure et des institutions de l'Espagne. Mais il y avait pour la France grand intérêt à ce que les finances espagnoles fussent bien conduites ; de là dépendait le paiement des avances réglé par le traité, et le paiement des frais d'occupation, pour lesquels il n'y avait jusque là qu'une créance reconnue, mais cependant fort hypothétique.

---

(1) Châteaubriand à Talaru, 28 avril 1824. A. A. E. Esp. Corr., 727, 25-58.

(2) C'est ainsi que les gouverneurs de province reçurent des instructions secrètes pour remettre en vigueur le décret de Xérès que la loi d'amnistie avait aboli. Le décret d'exécution de l'amnistie était conçu en termes si vagues qu'il donnait place à tout arbitraire.

Le mieux pour l'Espagne était de faire un emprunt. Châteaubriand, dès après la guerre, en parlait comme de la condition exigée pour que la France continuât à fournir des subventions ; Louis XVIII avait en effet donné l'ordre de suspendre tout paiement. « Si, disait Châteaubriand, le gouvernement espagnol voulait faire promptement un emprunt considérable à des conditions raisonnables, et que ces conditions nous garantissent l'exactitude des paiements qu'il doit nous faire, alors le gouvernement du Roi pourrait consentir à lui en faciliter les moyens et, en attendant, à continuer pour novembre seulement la subvention de deux millions par mois. » (1)

La question se compliquait parce qu'il fallait savoir auparavant si l'on reconnaîtrait ou non les emprunts contractés par les Cortès de 1820 à 1823. (2) En sortant de captivité, Ferdinand avait déclaré nuls tous les actes des Cortès, et le gouvernement espagnol y comprenait les emprunts. Mais il était dès lors placé dans une situation inextricable. « La ressource la plus prompte était dans un emprunt que les banquiers d'Angleterre et de France refusaient de souscrire jusqu'à ce qu'on reconnût celui des Cortès, et le cabinet espagnol, dominé par l'idée qu'il ne fallait sanctionner aucun des actes de la révolte, res-

(1) Châteaubriand à Talaru, 30 octobre 1823. A. A. E. Esp. Corr. 724, 85, 147.

(2) Le montant de ces emprunts se décomposait ainsi :
1820, Emprunt Laffitte-Hubard, 197 millions de réaux,
1821, Emprunt Ardoin-Hubard, 140 millions de réaux,
1822, Emprunt Ardoin-Hubard, 240 millions de réaux,
A. A. E. Esp. Corr. 728, 93, 311.

tait dans la misère et dans l'impuissance de remédier à la situation la plus critique. » (1)

La réussite de l'emprunt dépendait d'âutre chose, et, comme le disait l'ambassadeur de France, « on ne paraît disposé à prêter à l'Espagne que dans le cas seulement où les puissances de l'Alliance et surtout la France donneraient l'assurance morale que le roi d'Espagne adoptera un système différent de celui avec lequel il a gouverné ses Etats depuis 1814 juqu'en 1820. » (2) Ce que les banquiers réclamaient donc, c'était la garantie de l'Alliance; mais, s'il y avait désaccord entre les puissances, Villèle, qui était avant tout un financier, voulait à toute force faire reconnaître les emprunts des Cortès pour ne pas léser les prêteurs français et peut-être aussi pour se concilier l'opinion anglaise; car les intérêts des sujets britanniques étaient aussi engagés que ceux des Français. Le gouvernement espagnol répondit au président du Conseil que les emprunts avaient été annulés avec les autres actes des Cortès, et le duc de San Carlos demanda même que l'emprunt révolutionnaire cessât d'être coté à la Bourse de Paris; Villèle refusa de le faire tant qu'il ne serait pas intervenu un décret spécial sur la nullité de l'emprunt. Cette attitude était fort critiquée par les Alliés; ils représentaient que l'on ne pouvait raisonnablement reconnaître un acte d'un gouvernement que l'on n'avait pas cessé de

(1) Lesur, 1824, 147.

(2) Talaru à Châteaubriand, 7 novembre 1823. A. A. E. Esp. Corr. 724, 94, 166.

combattre. « C'est au moment où le gouvernement espagnol est dans l'impossibilité de payer les intérêts des capitaux qu'il avait empruntés à ses propres sujets, au moment où le roi est obligé de lever de nouveaux impôts, qu'on veut le contraindre à se charger des emprunts contractés par les Cortès. Le Roi le pourrait-il, à la face d'une nation qui n'a cessé de désavouer tout ce que faisaient ces Cortès ? » (1)

Ce fut après l'amnistie que Villèle s'attacha sérieusement à persuader le gouvernement espagnol. Puisque toutes les garanties avaient été épuisées par les Cortès, il fallait en trouver d'autres, et Boislecomte, le chargé d'affaires de France, eut ordre de demander que l'on fît des concessions au clergé pour l'amener à se charger de la garantie ou du paiement des intérêts d'un emprunt. Mais ce qui fit échouer ce projet, c'est que le clergé ne demandait rien moins que la création d'un ministère ecclésiastique.

Aussi l'Espagne persista-t-elle obstinément dans ses premiers refus, et c'est la France qui dut céder. Il n'était nullement gênant, en somme, pour les Espagnols, de continuer à ne pas payer leurs dettes, et le ministre des finances, Ballesteros, « effrayé, dit Boislecomte, du danger de parler d'emprunts faits avec la reconnaissance des dettes des Cortès, convaincu de l'impossibilité d'en réaliser aucun sous cette condition, parut borner toute sa science à tâcher de vivre avec les revenus cou-

(1) Cf. une brochure intitulée : *De l'état actuel de l'Espagne et de ses colonies.*

rants. » (1) Avec ce système, il était peu probable que la France rentrât avant longtemps dans les fonds qu'elle avait déboursés. Villèle, sollicité par ces considérations et poussé par les Alliés, dut renoncer à faire reconnaître les emprunts révolutionnaires. Il se borna à obtenir par un règlement en rentes le remboursement des sommes dues à la France. Mais ce fut une des causes qui firent abaisser l'armée d'occupation de 45.000 à 22.000 hommes, et en même temps l'abonnement de 2 millions à 900.000 francs.

La seconde cause fut qu'on se désintéressait de plus en plus des affaires d'un pays où l'on n'arrivait à rien ; de nouveau on parlait de l'évacuation totale si le Roi ne révoquait pas certains de ses décrets. En face de l'entêtement et de la mauvaise foi du roi d'Espagne et de ses ministres, les efforts de la France ne pouvaient pas réussir, et l'on s'étonne de la condescendance de Charles X dans les années qui suivirent. Mais c'était un intérêt de politique intérieure qui poussait à maintenir malgré tout l'occupation.

---

(1) Boislecomte à Damas, 13 septembre 1824. A. A. E. Esp. Corr. 728, 69, 214.

CHAPITRE III

LA FRANCE ET L'ANGLETERRE PENDANT L'OCCUPATION FIN DE L'OCCUPATION

La France aurait voulu obtenir de l'Espagne une concession plus grande encore et prolonger en quelque sorte l'intervention en l'étendant aux colonies espagnoles. Mais toutes les tentatives furent contrecarrées par le gouvernement anglais. Il était facile de le prévoir, si l'on se rappelait la conduite qu'il avait tenue avant la guerre.

Canning prétendit qu'il n'y avait rien de changé à l'état de l'Espagne par la restauration de Ferdinand, et sir W. A'Court demanda à « continuer sa mission ». Le ministre d'Etat espagnol déclarait au contraire que l'ambassadeur devait recevoir de nouvelles lettres de créance.

De même le cabinet anglais n'acceptait pas l'annulation du traité d'indemnités qu'il avait conclu l'année précédente avec le gouvernement constitutionnel ; il fallut que l'Espagne cédât et l'on décida que le décret du Port Sainte-Marie ne s'appliquait pas aux traités politiques signés avec les puissances étrangères.

L'Angleterre avait subordonné sa neutralité à trois

conditions : la France n'attaquerait pas le Portugal, elle s'engageait à ne pas occuper indéfiniment l'Espagne et à ne demander aucune cession des colonies espagnoles. Ces conditions intangibles se retrouvèrent identiques quand la guerre fut terminée, et les discussions qui s'élevèrent à ce sujet augmentèrent les divergences entre les gouvernements français et britannique.

I. — Quant au Portugal, nous avons vu que la Grande-Bretagne n'avait pu s'opposer à ce que le roi Jean VI donnât un appui à l'armée française. Mais la contre-révolution absolutiste s'était faite sans le secours de la France, et malgré les manœuvres de Hyde de Neuville, les Anglais avaient conservé leur influence dans le pays et la haute main sur ses affaires.

II. — Le second cas était celui de conquête par la France d'une partie de l'Espagne. Le gouvernement anglais aurait vu dans une occupation prolongée, sinon une conquête, tout au moins un moyen détourné de peser sur l'administration espagnole. Les orateurs du Parlement anglais laissèrent percer leurs inquiétudes dans les débats sur la conduite du ministère, qui, selon l'opposition, aurait amené la France à s'ingérer de plus en plus dans les affaires de l'Espagne. Lord Nugent disait : « Il y avait lieu à intervention de notre part, si les circonstances donnaient à la guerre le caractère d'une guerre de conquête. Il est évident, d'après divers actes du gouvernement français, que la guerre avait pris ce caractère. Il fait allusion à l'ordonnance publiée à

Andujar ; le duc d'Angoulême avait alors mis fin au pouvoir de la Régence et avait voulu prendre en main aussi bien le pouvoir civil que le pouvoir militaire » (1). Lord John Russell soutenait les mêmes idées. (2) Canning répondit que toutes les craintes étaient sans fondement : « La question est de savoir si cette occupation a été conduite dans un esprit tel ou a continué si longtemps qu'elle puisse nous faire présumer qu'elle est faite pour d'autres objets... Il déclare que la France est aussi anxieuse que le noble Lord de mettre fin à l'occupation. Il doit dire que l'absence de tout excès en Espagne est due à la présence de l'armée française. (3) »

Le ministre anglais ne se montrait donc pas inquiet de la conduite de la France en Espagne. « Les autorités françaises espèrent voir tous les objets de l'occupation accomplis et c'est pour l'accomplissement de ces objets qu'elles retiennent le pays en leur possession. » (4) Canning prouvait qu'aucun soupçon ne pourrait se fonder : était-ce un avantage pour la France d'avoir obtenu une amnistie, immédiatement annihilée ? Y avait-il autre chose que des compensations, et combien minimes, dans les conventions sur les prises et sur les avances ? Pouvait-on reprocher au gouvernement français de vouloir rétablir ses relations commerciales sur

---

(1) Lord Nugent, 17 février 1824. HANSARD, X, 190 ss.

(2) Discours du 18 mars 1824. HANSARD, X, 1232.

(3) Discours du 18 mars 1824. *Canning's speeches*, V, 237 ss.

(4) Réponse à Lord Brougham, 1er juillet 1824, Cf. LESUR, *Annuaire* 1825, 548 ou HANSARD, XII.

le pied où elles étaient avant la guerre, puisque l'Angleterre cherchait le même résultat? (1).

III. — Le seul point délicat, très délicat il est vrai, était la question des colonies. Le congrès de Vérone avait ajourné l'affaire, et nous avons vu que l'Angleterre avait déclaré, au moment de la guerre, qu'une tentative sur les colonies de la part de la France la ferait sortir de la neutralité.

Ainsi l'Angleterre disait qu'elle resterait neutre tant qu'une puissance ne viendrait pas secourir l'Espagne pour l'aider à reconquérir ses colonies, mais qu'elle reconnaîtrait les Etats de l'Amérique du Sud si l'on prétendait intervenir dans le différend. La France dut chercher un moyen de résoudre cette question. Les ministres pensèrent que le seul raisonnable était la réunion d'une conférence européenne, puisqu'ils ne pouvaient agir seuls au risque d'une reconnaissance immédiate par l'Angleterre.

Dès ce moment, on voit le ministre des Affaires Etrangères agir auprès du cabinet espagnol pour pro-

(1) Les Cortès avaient frappé les produits français d'une prohibition absolue, mais les atteintes aux traités intervenus entre l'Espagne et la France remontaient à une date même antérieure à 1820. Ces traités mettaient la France dans la situation de la nation la plus favorisée (traité de 1768). L'ambassadeur de France eut donc ordre de réclamer l'application des traités. « C'est aux règles suivantes qu'on peut réduire les dispositions essentielles de ces différents actes. Les sujets français sont traités en Espagne relativement au commerce et aux impositions comme les nationaux eux-mêmes. Notre pavillon jouit en Espagne des mêmes droits et prérogatives que le pavillon espagnol. Les négociants français peuvent importer ou exporter les mêmes marchandises que les Espagnols, ils ne peuvent être soumis qu'aux prohibitions et aux droits de navigation imposés aux Espagnols eux-mêmes. » (Instructions pour le marquis de Talaru, 9 juin 1823, A. A. E., Esp. Corr., 722, pièce 20). Ces traités étaient encore en vigueur et devaient donc être exécutés. L'Angleterre faisait les mêmes réclamations.

voquer cette réunion, auprès de Canning pour l'engager à y participer ; Châteaubriand déclare : « la question des colonies est très grave, et nous ne devons pas la classer parmi les questions qui intéressent le gouvernement espagnol seul » (1) Ce n'était pas chose facile que de le persuader à l'Espagne, qui prétendait ramener ses colonies sous son entière domination, et c'est pourquoi la situation de la France était encore plus embarrassante. Pouvait-elle opérer une démarche séparée et reconnaître l'indépendance des colonies, comme l'auraient voulu beaucoup de Français ? Cette conduite eût été d'un illogisme complet. Au contraire, l'Angleterre tenait la clef de la situation. Les cours du Nord déclaraient bien que l'on n'avait pas besoin de sa présence dans la conférence, mais Villèle savait bien qu'il fallait l'admettre pour empêcher une reconnaissance isolée.

Dès les premières ouvertures, du reste, Canning répondit qu'il ne pouvait « entrer dans une délibération commune au sujet de l'Amérique espagnole sur le même pied que les autres puissances, dont les opinions étaient moins formées sur la question, et les intérêts moins engagés dans la décision ». (2) Il demandait que la question fût réglée sans les cours du Nord, entre la France, l'Espagne et l'Angleterre.

« La raison qui porte l'Angleterre, écrivait Polignac, à répugner à toute idée de soumettre des ques-

(1) Châteaubriand à Talaru. 15 octobre 1823. A. A. E. Esp. Corr. 724, 54, 86.

(2) Memorandum d'une conférence entre Canning et Polignac, 9 octobre 1823. HANSARD, X, 710.

tions d'intérêt général à l'examen d'un congrès européen, prend sa source dans la crainte qu'un semblable mode de procéder, consacré par l'usage, n'autorise les diverses puissances du continent à s'arroger le droit de s'ériger, quand elles le voudront, en tribunal suprême pour juger les causes de toutes les nations. Lord Londonderry n'en admettait l'utilité que dans quelques applications spéciales, ayant pour but de repousser un danger imminent et commun. M. Canning ne semble même pas vouloir reconnaître cette utilité possible, la preuve en est dans son refus d'agir en commun pour réduire à l'état d'impuissance les révolutionnaires de la péninsule, dont les doctrines mettaient en danger tous les trônes européens, mais cette manière d'envisager les choses trouve encore une application plus rigoureuse et plus conséquente au principe qu'il établit, lorsqu'il s'agit de traiter devant un congrès les intérêts des contrées lointaines. » (1) C'est donc la question de l'intervention qui reparaît dans la solution de l'affaire des colonies, et l'Angleterre profite de la force de la situation qu'elle a prise.

Le gouvernement français, cependant, agit auprès de l'Espagne. « La France, malgré toute sa bonne volonté, serait obligée de se prononcer elle-même dans la question de l'indépendance des colonies espagnoles, si le cabinet de Madrid se refusait à tout arrangement raisonnable, car la France blesserait les intérêts de son

(1) Polignac à Châteaubriand, 31 octobre 1823. A. A. E. Angl. Corr. 617-79-197.

commerce dans sa partie la plus sensible, si par son imprévoyance elle laissait le monopole des colonies espagnoles passer dans les mains des Anglais ou dans celles des Américains. La volonté du Roi est que vous déterminiez le gouvernement espagnol à demander formellement la médiation des puissances alliées. Il faut une réponse catégorique pour empêcher l'Angleterre de s'isoler dans ses projets. » (1)

Et comme M. Saëz persistait à vouloir maintenir la « souveraineté de l'Espagne sur ses colonies sujettes », l'ambassadeur de France déclara que son gouvernement ne seconderait jamais de tels projets. Le ministre espagnol se récriait du reste contre ce qu'il appelait l'intervention de l'Angleterre. (2) Il semble cependant qu'il n'y ait pas là un fait d'intervention ; l'Angleterre ne niait pas que l'Espagne pût chercher à recouvrer sa souveraineté sur ses colonies, mais elle faisait sentir qu'il viendrait un moment où l'on serait forcé de traiter les colonies en Etats ; c'était une question d'opportunité, et rien de plus. La France au contraire intervenait, qui voulait que l'Espagne réglât cette affaire ou la fît régler par le tribunal européen.

Quand l'Espagne se décida à demander officiellement la réunion de la conférence, la note était conçue dans des idées et des termes tels que Châteaubriand ne voulut pas l'admettre. « Il est hors de doute, disait

(1) Châteaubriand à Talaru, 1er nov. 1823. A. A. E. Esp. Corr. 724,86,149.

(2) Talaru à Châteaubriand, 13 novembre 1823, A. A. E. Esp. Corr. 724, 104, 186.

Ferdinand, qu'on atteindrait un heureux résultat, si aux efforts directs de l'Espagne se joignent ceux que les alliés croiront pouvoir faire en faveur de la cause de l'ordre et de la légitimité. S. M., qui a vu avec la plus profonde reconnaissance les efforts des souverains unis par la Sainte Alliance (dont elle se glorifie d'être membre), pour conserver les principes de la légitimité en Europe, doit espérer qu'ils contribueront également à obtenir un aussi digne résultat dans ces vastes régions et à y conserver sa souveraineté. » (1)

Les expressions de « cause de l'ordre », de « conserver sa souveraineté », sans compter l'appel à une action commune, n'étaient pas acceptables pour Canning; aussi le ministre répondit à M. de Ofalia : « Le maintien de la souveraineté de l'Espagne sur ses anciennes colonies est désigné dans cette note comme un objet principal de la conférence, et quoique l'on n'y indique pas que l'on veuille employer la force des puissances invitées à la conférence, ce point n'est pas clairement précisé. » Du reste, ajoute-t-il, « le gouvernement anglais ne peut pas reconnaître un appel fondé sur des transactions où il n'était pas partie. » (Note de janvier). (2)

Il y était d'autant moins disposé qu'il avait reçu dans l'intervalle un appui moral de la part du gouvernement des Etats-Unis. C'est le 7 décembre 1823 que le prési-

(1) Note du 27 novembre 1823. A. A. E. Esp. Corr. 724, 128, 277.

(2) Canning à A'Court sur la note Ofalia, 30 janvier 1824. *Parliamentary Debates*, X, 708 et suiv.

dent Monroë avait envoyé aux Chambres le message fameux où il s'élevait à son tour contre l'application qu'on semblait vouloir faire à l'Amérique du Sud, du principe d'intervention. « Nous devons à la bonne foi et aux relations amicales existant entre les Etats-Unis et ces puissances, de déclarer que nous considérerons à l'avenir toute tentative de leur part pour étendre leur système politique à quelque portion de cet hémisphère, comme dangereuse pour notre paix et notre sécurité... Quant aux gouvernements qui ont déclaré ou maintenu leur indépendance, nous ne pourrions regarder toute intervention d'une puissance européenne, ayant pour objet, soit d'obtenir leur soumission, soit d'exercer une action sur leur destinée, autrement que comme la manifestation d'une disposition hostile à l'égard des Etats-Unis. » (1)

Bien avant que la note de Canning eût été envoyée, Châteaubriand avait prévu quels en seraient les termes : « Ce que j'avais prévu est arrivé, le malheureux décret du Conseil des Indes a tout perdu. M. Canning en fait le prétexte d'un refus absolu d'accéder à la médiation demandée... Il ne reste plus qu'un seul moyen de parer le coup, c'est de donner immédiatement et sans perdre un seul jour le décret pour la liberté du commerce. » (2)

Ce décret était en effet réclamé depuis le mois de

---

(1) Cf. LESUR, *Annuaire*, 1824, 638.

(2) Châteaubriand à Talaru, 24 janvier 1824. A. A. E. Esp. Corr. 726, 42, 88.

décembre comme une mesure provisoire qui n'empêcherait pas la demande de médiation. Châteaubriand, dans une lettre du 9 décembre 1823, insistait pour que toutes les nations fussent admises à commercer librement avec les colonies espagnoles sur le pied d'une parfaite égalité de droits ; si ce décret était rendu, M. de Talaru était autorisé à prolonger le séjour des troupes françaises. Le gouvernement espagnol ayant refusé, l'ambassadeur de France déclara que les gardes du corps français, auxquels Ferdinand VII tenait beaucoup, et pour cause, avaient ordre de se retirer. Le 9 février, le Roi se décida à signer. « Le commerce direct sera maintenu dans ses Etats d'Amérique avec les étrangers sujets de puissances alliées et amies de l'Espagne ; les vaisseaux marchands desdites puissances pourront être admis à trafiquer dans ses ports comme ils le sont dans ses Etats d'Europe. » Le même jour fut conclue la première convention d'occupation.

Du reste, le roi d'Espagne tourna ce décret comme il avait fait des précédents : c'est ainsi que, lorsque la France et l'Angleterre demandèrent l'exequatur pour des consuls à Cuba et Porto-Rico, le gouvernement espagnol refusa : « Les personnes envoyées seraient alors envoyées comme agents commerciaux et recommandées aux capitaines généraux. En attendant l'exequatur, les consuls ne pouvaient donc pas exercer les actes de juridiction sur leurs compatriotes. » (1)

(1) Note aux capitaines généraux, 3 juin 1824. — A. A. E. Esp. Corr. 727, 70, 185.

Donc, qu'elle eût affaire à l'Espagne ou à l'Angleterre, la France n'arrivait à aucun résultat décisif. Du côté de l'Espagne, c'était un refus d'abdiquer une souveraineté déjà perdue en fait. Du côté de l'Angleterre, c'était un refus de voir la France intervenir.

Dans une telle situation, la France ne pouvait rien faire, étant immobilisée, liée par des contradictions. Son occupation ne servait jamais qu'à Ferdinand, pas à elle-même. Les constitutionnels espagnols, qui avaient trouvé un refuge et un appui à Gibraltar, ayant pris Tarifa le 3 août, ce fut la garnison française de Cadix qui les bloqua par terre et par mer, et reprit la ville le 19 août. Il en fut de même à Malaga, et le consul français à Tanger demanda au pacha de ne pas recevoir les réfugiés de Tarifa.

Mais il devint bientôt évident que, malgré les prolongations successives du traité d'occupation, le gouvernement français saisirait le premier prétexte d'abandonner à lui-même un pays impossible à pacifier.

Résultait-il de l'occupation que l'Espagne avait la France comme alliée contre tous ses ennemis, et la protection à l'intérieur devait-elle s'étendre à l'extérieur? La question se présenta quand le dey d'Alger déclara la guerre à Ferdinand. Au mois de février 1824, le ministre de la marine française, Clermont-Tonnerre, écrivait à l'amiral commandant la flotte à Cadix : « Il est possible que, par suite de cette détermination, des armements algériens se présentent dans les ports de la

péninsule pour inquiéter le commerce espagnol. De tels actes d'hostilité ne sauraient être tolérés par la France contre un pays que ses troupes occupent encore et dont elle est l'alliée... Si les bâtiments qui composent la division sous vos ordres rencontraient dans leurs croisières le long des côtes d'Espagne des bâtiments algériens, ils devraient leur signifier de s'en éloigner à l'instant et de respecter les navires d'un pays que la France couvre de son alliance. » (1). Mais le gouvernement français ne voulut pas prêter son secours sans juger la légitimité des réclamations du dey, si bien qu'il fut médiateur plus qu'allié. Le baron de Damas écrivit au chargé d'affaires que « la France se bornera à intervenir d'une manière amicale pour ramener la paix entre les deux pays. Quand la France est allée au secours de l'Espagne, la sûreté même de la Péninsule était menacée ; mais en y rétablissant l'autorité du Roi, elle a rempli sa mission. » (2) Il s'agissait de créances de la maison Bacri dont la Régence se prétendait l'héritière (3). La France accepta d'être médiatrice, à condition que l'Espagne se résolût à la liquidation si les créances étaient reconnues légitimes ; tout ce qu'elle consentit à faire fut de provoquer une suspension des hostilités en attendant que le point eût été examiné.

---

(1) Clermont-Tonnerre au Contre-Amiral des Rotours. 25 février 1824. — A. A. E. Esp. Corr. 725, 24, 83.

(2) Cf. Lettres 29 sept. 1824 et 9 octobre 1824. — A. A. E. Esp. Corr. 728-102, et 729-9.

(3) Il est curieux de constater que c'est le même motif qui fit naître le différend entre la France et le dey, et amena la conquête d'Alger.

La question se posa d'une façon bien plus grave à propos du Portugal, parce que, dans les rapports avec ce pays, il fallait toujours se préoccuper de l'attitude du gouvernement britannique. Le roi de Portugal, Jean VI, étant mort (en mars 1826), son fils, don Pedro, octroya une Charte constitutionnelle à ses Etats, puis abdiqua en faveur de sa fille, Dona Maria, à l'exclusion de la reine douairière ; ce fut le signal de la guerre civile.

Ferdinand VII voulut soutenir la cause absolutiste ; il encouragea par des armes et de l'argent, en dépit des clauses d'une convention (1), les nombreux déserteurs portugais réfugiés sur le territoire espagnol. Il parla même de réunir une armée sur sa frontière. Le Portugal protesta, demandant que le roi d'Espagne observât exactement le traité, et par conséquent désarmât et dispersât les déserteurs portugais.

L'Angleterre appuya aussitôt ces réclamations, et soutint son allié en envoyant une flotte sur le Tage ; mais, tout en agissant de cette façon, Canning se défendit de faire un acte d'intervention, comme l'avait fait la France en Espagne. « La force que nous maintenons à Lisbonne est chargée, non d'intervenir dans les affaires du Portugal, non d'intimider un parti, mais seulement de prévenir des actes d'hostilité étrangère. » (2) « La Grande-Bretagne, répétait-il, n'a ni approuvé ni désapprouvé l'octroi d'une Charte constitutionnelle. » (3)

(1) Convention du 8 mars 1823, dans MARTENS, XVII, 242, ou LESUR, 1823, 742.

(2) Discours du 21 novembre 1826, *Canning's speeches*, VI, 52.

(3) Discours du 12 décembre 1826, *Canning's speeches*, VI, 79 ss.

En même temps, le ministre anglais s'inquiétait de l'attitude que prendrait la France dans ce différend. L'armée française, qui occupait l'Espagne, soutiendrait-elle Ferdinand VII? Le gouvernement voulait-il intervenir aussi, malgré ses déclarations antérieures, dans les affaires du Portugal? Dès les premières explications, ce point fut éclairci. La France, qui avait reconnu la Régence portugaise, déclara au roi d'Espagne qu'il ne devait pas compter sur son appui dans cette affaire. Tout au plus aurait-elle pu venir à son aide s'il était attaqué, mais elle s'était engagée à empêcher toute agression de sa part.

Dans les Chambres, Villèle se trouvait placé entre les membres de la majorité et ceux de l'opposition ; les uns s'élevaient contre ce qu'ils prétendaient être une intervention anglaise, puisque le Portugal n'était pas attaqué et que le *casus fœderis* ne pouvait pas s'être produit; les autres lui reprochaient d'avoir, « par sa conduite faible et incertaine vis-à-vis du cabinet espagnol, laissé s'organiser en Espagne l'agression des insurgés portugais. » « Si l'Angleterre, dit Benjamin Constant, se mêle des affaires du Portugal, ne lui en avons-nous pas donné l'exemple en Espagne ? » (1)

Dès ce moment, le ministère était fermement décidé à ne pas soutenir Ferdinand dans une guerre à l'extérieur. On voulait paraître rester dans la logique des choses en se bornant à défendre le Roi contre les périls intérieurs et la révolution.

(1) Cf. débats sur la discussion de l'adresse, 26-28 décembre 1826, *Archives Parlementaires*, XLIX, 56. ss.

Mais cette affaire fut le signal de la rupture ; elle montrait en effet le danger pour la France d'accorder à l'Espagne une protection mal employée et mal limitée. Le Roi se croyant assuré d'un appui efficace envers et contre tous, non seulement permettait toutes les réactions à l'intérieur, mais s'empressait de favoriser à l'extérieur les mêmes entreprises. Déjà Villèle avait rappelé de Madrid son ambassadeur le marquis de Moustier, soupçonné de partialité envers les absolutistes ; au commencement de 1827, la brigade suisse qui formait la garde du roi d'Espagne eut ordre de rentrer en France.

C'était, en somme, la chute d'une politique jugée nécessaire et légitime autrefois : le royaume d'Espagne cependant n'était pas alors plus pacifié qu'auparavant.

Au fond, la véritable pensée des ministres français était qu'ils avaient fait fausse route, et qu'il fallait décidément renoncer à corriger un roi, un pays, une administration incorrigibles. L'abandon de Ferdinand par la France dans l'affaire du Portugal n'est que le signal d'un abandon définitif ; le retrait des Suisses n'est que le prologue de l'évacuation définitive, qui eut lieu en 1828.

CONCLUSION

Toutes les questions de droit international qui se sont présentées pendant la guerre d'Espagne s'y sont présentées sous une forme particulière qui tient à la question même de l'intervention.

Il s'agissait d'abord de savoir si la guerre entreprise constituait une immixtion dans les affaires intérieures de l'Espagne ou si elle n'était qu'un acte indispensable à la sécurité de la France. La question fut résolue dans ce dernier sens, malgré l'opposition très nette du gouvernement anglais, parce que celui-ci se trouva isolé et fut obligé de compter avec des faits.

Au fond, quelque protestation que fît le gouvernement français, la guerre d'Espagne n'était qu'une application des théories de la Sainte Alliance, une guerre de doctrine, entreprise pour soutenir un principe, la Légitimité, pour combattre un fait, la Révolution. Mais ni la

légitimité n'était compromise en France par les évènements d'Espagne, ni la Révolution ne menaçait d'y triompher, puisque dans la Péninsule même les faits n'avaient pas la gravité qu'on leur attribuait. Donc « en droit la guerre était inique, car elle n'était pas nécessaire. La Révolution espagnole, malgré ses excès, ne faisait courir à la France aucun danger sérieux. Les difficultés qu'elle suscitait entre les deux gouvernements auraient pu être aisément surmontées sans rompre la paix..... Je ne pense pas qu'en 1823 le trône et la vie de Ferdinand VII fussent réellement en péril. Tout ce qui s'est passé depuis lors en Espagne autorise à dire que le régicide n'y a point de complices et la république peu de partisans. Les grands et légitimes motifs politiques manquaient donc à cette guerre. » (1) Le même jugement se retrouve dans Duvergier de Hauranne : « Cette guerre, quels qu'en dussent être les résultats, avait d'ailleurs un vice radical, elle était profondément injuste. Il n'était point vrai que la révolution espagnole menaçât la France, et, dans tous les cas, sans passer la Bidassoa, on pouvait se mettre à l'abri de tout danger. Mais, Monsieur de Châteaubriand l'a avoué, il ne s'agissait pas de sûreté, il s'agissait de gloire. » (2)

Du reste, la France se défendait « d'intervenir ». Le gouvernement déclarait hautement « ne pas faire la

---

(1) Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*. I, 256 ss.

(2) Duvergier de Hauranne, *Histoire du Gouvernement Parlementaire*. VII, 485.

guerre aux Espagnols », mais à une faction de rebelles, et soutenir des intérêts communs à la France et à l'Espagne. Le jour où cette défense ne serait plus nécessaire, la guerre serait finie; l'Espagne était et serait libre de se gouverner elle-même ; c'est là le fond de toutes les déclarations françaises. Il est vrai que par ce mot : l'Espagne, le gouvernement de Louis XVIII entendait le Roi.

L'Angleterre protestait contre ces idées : la guerre était une intervention, et, dès qu'il y avait guerre, il y avait deux belligérants en présence. Entre eux elle se déclarait neutre et s'attachait à déduire les principes les plus logiques de la neutralité. Cela même était favorable à l'Espagne : il en fut ainsi surtout dans les questions de droit maritime international, à propos des corsaires et des prises.

La difficulté pour la France fut de combiner sa théorie avec le fait même de la guerre. La campagne une fois commencée, apparaissent les nécessités militaires, les intérêts politiques et par suite les contradictions. « Que de faux prétextes et quelle contradiction entre les paroles et les actes, entre les déclarations parlementaires et les instructions ministérielles et diplomatiques ! » (1) On ne voulait pas voir dans la guerre une intervention, on est forcé d'en venir là quand il s'agit de régler les rapports du gouvernement français avec le gouvernement provisoire d'Espagne, de l'armée française avec les Espagnols.

---

(1) Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*, VII, 485.

De même, la déclaration française sur la course, les prises et le blocus se heurte sans cesse aux usages et à la tradition.

Des difficultés analogues se retrouvent quand il faut établir les relations de la France avec le roi Ferdinand VII après la restauration. On a déclaré Ferdinand libre et on recule devant l'abus qu'il fait de sa liberté. On intervient donc contre lui comme contre la Révolution. On est entraîné malgré soi à une véritable immixtion dans le gouvernement du roi d'Espagne, en reculant cependant toujours devant les conséquences normales de cette immixtion. Ce système, dont l'application était entravée par les doctrines émises avant ou pendant la lutte, et déjouée d'ailleurs par la conduite artificieuse et subtile de Ferdinand, ne réussit pas. On aboutit à l'évacuation, c'est-à-dire à l'échec de la politique entreprise.

D'un autre côté, les déclarations antérieures à la guerre empêchèrent la France d'en tirer aucun résultat matériel. L'Angleterre, qui se serait opposée à toute tentative de ce genre et qui se tenait jusque-là en dehors des évènements, garda au contraire, avec bien plus de logique dans sa conduite, toutes les chances d'y trouver avantage.

La guerre d'Espagne et les évènements qui la suivirent ont contribué à compromettre le parti royaliste qui, d'un côté, marqua d'une façon éclatante la rupture avec les idées constitutionnelles et, de l'autre, se crut « assez fort pour s'abandonner sans réserve à ses passions

et à ses discordes intestines. » Ils ont aussi porté le dernier coup à la *Sainte Alliance*, en prouvant que sa théorie surannée ne pouvait tenir contre les exigences des faits et contre l'évolution historique.

PARIS
IMPRIMERIE BREVETÉE ALEXIS NOEL
Rue N.-D.-de-Nazareth, 29. — *Teléphone.*

1898


